

Luana do Rocio Taborda

**Interações entre Estado e associações da sociedade civil: um estudo
sobre as parcerias entre a Secretaria Municipal de Educação e
associações em Florianópolis**

Trabalho apresentado ao Curso de
Graduação em Ciências Sociais da
Universidade Federal de Santa
Catarina como parte dos requisitos
para a obtenção do título de licenciada
em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof^a Dra Lígia Helena
Hahn Lüchmann

Florianópolis, dezembro de 2016.

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Taborda, Luana do Rocio

Interações entre Estado e associações da sociedade civil
: Um estudo sobre as parcerias entre a Secretaria
Municipal de Educação e associações em Florianópolis / Luana
do Rocio Taborda ; orientadora, Lígia Helena Hahn Lückmann -
Florianópolis, SC, 2016.

92 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de
Filosofia e Ciências Humanas. Graduação em Ciências Sociais.

Inclui referências

1. Ciências Sociais. 2. Associativismo. 3. Organizações
da sociedade civil (OSC). 4. Relações Sociedade Civil -
Estado. 5. Políticas públicas e participação. I. Lückmann,
Lígia Helena Hahn. II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

Luana do Rocio Taborda

**Interações entre Estado e associações da sociedade civil: um estudo
sobre as parcerias entre a Secretaria Municipal de Educação e
associações em Florianópolis**

Este Trabalho de Conclusão de Licenciatura foi julgado adequado para a obtenção do título de “licenciado” em Ciências Sociais e aprovado em sua forma final com nota 10 pela Comissão examinadora e pelo Curso de Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 19 de dezembro de 2016.

Prof. Tiago Bahia Losso, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof^a Lígia Helena Hahn Lüchmann, Dr.^a
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Eduardo Bonaldi, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Julian Borba, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

“Se dois homens vêm andando por uma estrada, cada um carregando um pão e, ao se encontrarem, eles trocam os pães, cada homem vai embora com um... Porém, se dois homens vêm andando por uma estrada, cada um carregando uma ideia e, ao se encontrarem, eles trocam as ideias, cada homem vai embora com duas.” (ditado chinês anônimo).

Entendendo que este trabalho resulta de muitas trocas, parcerias e apoio de muitas pessoas, dedico-me nestas linhas a agradecer as pessoas que contribuíram não apenas para a realização do trabalho, mas também para a minha formação e conquistas pessoais.

Agradeço a minha orientadora, professora Lígia Lüchmann, a quem o convívio e trabalho conjunto tem me possibilitado amplo crescimento profissional e pessoal. A grande sensibilidade aliada à seriedade e comprometimento que possui com a docência, pesquisa e orientação, constituem-se como modelo a que procuro espelhar-me, e me impulsionam desde 2014 a dedicar-me cada vez mais as ciências sociais e ao estudo do associativismo.

Os agradecimentos vão também aos muitos professores que tive durante toda a minha trajetória acadêmica na Universidade Federal de Santa Catarina. Como quem teve apreço desde muito cedo á docência, deixo registrada minha especial gratidão aos docentes que me proporcionaram uma formação extremamente crítica e o desejo de dar continuidade a minha trajetória de estudos e formação. Agradecimento especial aos membros da banca de defesa do trabalho, professores Julian e Eduardo, pelas considerações enriquecedoras.

Agradeço aos meus colegas, entendendo que foram eles também os principais parceiros nesta jornada. Às “Cocotas das Sociais”, juntas desde 2010 e que embora tenham seguido cada qual seus caminhos, ainda se fazem presentes em minha vida. Meu muito obrigada aos colegas de graduação e pós-graduação, cujas trocas de ideias e conversas são essenciais para que consigamos ultrapassar percalços e alcançar os desafios a que nos propomos.

Agradecimento especial aos membros do NPMS, sejam alunos ou professores, pelas trocas e importantes discussões de projetos e

trabalhos. Em especial, agradeço a Márcia Inês Schaefer, a quem, desde 2014, tem sido porto seguro em vários momentos. Pela nossa sólida parceria, por todo o carinho e dedicação em se fazer presente em momentos difíceis e felizes, muito além de afazeres acadêmicos, agradeço imensamente.

Finalmente, agradeço a meus familiares, principais responsáveis por esta e outras conquistas. São meus pais, Luzia e Aristides, e meus irmãos, Luciana, Alyson, e em poucos meses a pequena Laura, meus principais motivadores e referências. Obrigada por não me deixarem desistir, por me apoiarem incondicionalmente em minhas difíceis escolhas. A vocês, meu mais afetuoso obrigada!

Ao João Victor, principal presente que as ciências sociais me propiciou, agradeço pela parceria desde 2010, pela prestatividade e compreensão em momentos difíceis e pela presença nos mais felizes. Agradeço também a sua família, que agora é também minha, Ani, André e Isabela, que me acolheram abertamente em suas vidas.

Por fim, agradeço a Universidade Federal de Santa Catarina, pela possibilidade de realização de um curso de graduação inteiramente gratuito e com elevada qualidade, entendendo ser esta uma condição de privilégio.

RESUMO

O presente trabalho busca apresentar o contexto e avaliações das interações entre Estado e sociedade civil, através do caso da parceria entre Secretaria Municipal de Educação (SME) e associações de Florianópolis, Santa Catarina. Para tanto, apresentam-se dados agregados através de pesquisa documental quanto às parcerias e suas normativas, junto as principais pesquisas realizadas sobre a temática a nível nacional, e por meio de entrevistas com gestores públicos e com três dirigentes de Organizações da Sociedade Civil (OSC) conveniadas a SME. O referencial teórico congrega diferentes perspectivas sobre associativismo, sociedade civil e Estado relacionado às parcerias que conformam, além de explorar contribuições do conceito de educação não formal. As principais considerações apreendidas com a realização da pesquisa dizem respeito a I) de que as parcerias, sob a ótica das OSC, seriam uma *via de mão dupla*, ao mesmo tempo representando a possibilidade de potencializar sua atuação e benefícios sociais, e dificultando seu desempenho pelas exigências e obstáculos burocráticos que afetam sua autonomia; II) Tratam-se de parcerias no plural, entendendo que diferenciam-se amplamente a depender de sua natureza e das associações e órgãos governamentais envolvidos; III) A necessidade de que as parcerias ocorram de forma mais cooperativa e paritária, onde as OSC possam extrapolar o papel de simples executoras das políticas, e de que os acordos firmados através da parceria sejam cumpridos pelas duas partes, seja sociedade civil ou Estado; IV) Processos de institucionalização e profissionalização das OSC parecem estar diretamente relacionados a firmação de convênios, seguindo contextos mais amplos vividos pelas associações no país; V) Atuação diversificada das associações: estas precisam ser reconhecidas como novos espaços de aprendizagem, para além de serem entidades de assistência social; VI) Ainda, a atuação engajada das associações conveniadas, dado que grande parte delas participa junto a Conselhos e Fóruns, além de casos de ativismo institucional por parte dos gestores da SME; e VII) a compreensão dos processos de conformação das parcerias exige uma abordagem relacional e não generalizante, considerando o alto grau de complexidade das relações e tratativas entre os setores do Estado e da sociedade civil.

Palavras-chave: Associativismo. Organizações da sociedade civil (OSC). Relações Sociedade Civil – Estado. Políticas públicas e participação.

ABSTRACT

The present work seeks to present the context and evaluations of the interactions between State and civil society, through the case of the partnership between the Municipal Department of Education (SME) and associations of Florianópolis, Santa Catarina. In order to do so, aggregated data are presented through documentary research on partnerships and their regulations, along with the main researches carried out on the subject on national level, and through interviews with public managers and with three leaders of Civil Society Organizations (OSC). SME. The theoretical framework brings together different perspectives on associativism, civil society and state related to the partnerships as well as explore contributions from the concept of non-formal education. The main considerations learned from the research are (I) that partnerships, from the standpoint of OSCs, would be a *two-way street*, at the same time representing the possibility of enhancing their performance and social benefits, and obstructing their performance with bureaucratic demands and obstacles that affect their autonomy; (II) These are partnerships in the plural, understanding that they differ widely depending on their nature and the associations and government agencies involved; (III) the need for partnerships to take place in a more cooperative and parity way, where OSCs can extrapolate from the role of simple policy-makers, and that agreements reached through partnership are fulfilled by both parties, whether civil society or State; (IV) Processes of institutionalization and professionalization of OSCs seem to be directly related to the signing of agreements with the State, following wider contexts lived by associations in Brazil; (V) Diversified performance of the Associations: they need to be recognized as new learning spaces in addition to be entities of social assistance; (VI) Furthermore, the engaged activity of the associations, since a large part of them participate in Councils and Forums, in adding to cases of Institutional Activism by the SME managers; And last, (VII) the need of understand that the processes of forming partnerships requires a relational and non-generalizing approach, considering the high degree of complexity of relations and negotiation between the sectors of the State and civil society.

Keywords: Associativism. Civil Society Organizations (OSC). Civil Society – State Relations. Public policies and participation.

Lista de Abreviaturas

ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

CME – Conselho Municipal de Educação

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CMDCA – Conselho Municipal da Criança e do Adolescente

ESFL - Entidades privadas sem fins lucrativos

GIFE - Grupo de Institutos, Fundações e Empresas

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC - Ministério da Educação

MMC - Maciço do Morro da Cruz

MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

ONG - Organização Não Governamental

OSC – Organizações da Sociedade Civil

OSCIP - Organizações das Sociedades Cíveis de Interesse Público

OS Organizações Sociais

Rio 92 – Conferência da ONU sobre Meio Ambiente de 1992

SME - Secretaria Municipal de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
Capítulo I – Relações Estado – Sociedade Civil em perspectiva teórica	21
1.1 Por que estudar as associações?.....	21
1.2 Associativismo, autonomia e as parcerias: Ou o por que de estudar as parcerias entre estado e associações?	25
1.3 Associativismo e educação: potencialidades educativas das organizações da sociedade civil	32
<i>A educação não formal enquanto prática</i>	32
Capítulo II – Associações, Parcerias e Normativas	37
2.1 – Sobre as associações e a origem de suas fontes de recursos	37
2.2 As parcerias em perspectiva: Noções de funcionamento, justificativas e normativas	44
Capítulo III – Os convênios entre a SME e as associações de Florianópolis: uma análise	53
3.1 – Sobre as associações conveniadas, atuação institucional e distribuição espacial	53
3.2 – As parcerias e seus impactos na perspectiva dos atores de associações conveniadas	61
3.3 – Potenciais democráticos de novos espaços educativos	71
CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83
ANEXOS	87
Anexo 1	87
Anexo 2	87
Anexo 3	88

INTRODUÇÃO

Compreender o contexto em que se dão as interações entre Estado e sociedade civil, entre tensões, colaborações e relações complexas, é uma das tarefas a que se dedicam teóricos dentro do campo de estudos das ciências sociais no Brasil.

Nos finais da década de 1980 e princípios de 1990, as Organizações da sociedade civil (OSC), principalmente reconhecidas no formato de Organizações não Governamentais (ONGs), eram entidades que em sua maioria procuravam cautelosamente se distanciar, diferenciar e mesmo confrontar setores como Estado e o empresarial. Em um cenário atual, muitas mudanças nas interações entre as associações e o Estado podem ser identificadas.

Este trabalho objetiva estudar as relações de cooperação existentes entre a Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis (SME) e associações da sociedade civil da cidade, atuantes na área educacional. Procura-se entender o processo de conformação e realização destas parcerias sob diferentes ângulos, ou seja, segundo relatos de atores das associações e da SME.

A aspiração de realizar o Trabalho de Conclusão de Licenciatura sobre esta temática encontra-se vinculada a uma trajetória acadêmica de estudos sobre o associativismo em Florianópolis. O projeto é motivado pelo Trabalho de Conclusão de Curso realizado em 2014, intitulado “Para além dos muros: a atuação social da Casa dos Girassóis e do Instituto Engevix em Florianópolis.” (TABORDA, 2014) Somando-se, a vinculação e colaboração com as pesquisas “Associativismo civil, participação e democracia: novas práticas e configurações” (2010 – 2013) e “Impactos democráticos do associativismo: dimensões individuais, políticas e sociais” (2014 -2015) coordenadas pela Professora Lígia Lückmann; aliada a participação no Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – NPMS da UFSC, e, ainda, a atuação como Bolsista do Projeto PROCAD, pesquisando sobre o “Perfil do Associativismo no Brasil”; possibilitaram tanto bases teóricas como empíricas para a escolha do objeto.

No trabalho de conclusão de curso apresentado, a questão das parcerias existentes entre uma das associações e a SME foi identificada, embora não explorada. Trata-se de um tema que despertou interesse por constantemente vir à tona nos estudos empíricos, e em alguns casos, apresentado como potencial de controvérsias pelo referencial teórico. Surgem daí as motivações para realização deste trabalho, que aqui possui um recorte analítico sob associações que se propõem a executar

políticas educacionais, conforme pré-requisito de um trabalho de conclusão de licenciatura.

A proposta deste trabalho é a de fazer uma primeira aproximação tendo em vista entender as dinâmicas existentes nessas parcerias. Devido ao caráter pontual da pesquisa, e a dificuldade já encontrada nas primeiras incursões no campo, alguns objetivos aqui delimitados são de natureza bastante exploratória. As pretensões são de prover uma contribuição para a compreensão de um fenômeno tão presente em diferentes níveis governamentais; ou seja, o de conformação de parcerias com entidades da sociedade civil. Busca-se ao mesmo tempo contribuir para com os estudos sobre a atuação das associações, suas práticas educativas e de proteção de crianças e adolescentes.

Dentre as principais justificativas para a realização da monografia, ressaltamos duas principais.

Primeiramente, após a realização de uma pesquisa nas bases de dados das principais universidades da cidade, além de pesquisas na internet, não foram encontrados trabalhos sobre o convênio entre a SME e as associações da Grande Florianópolis. Tampouco foram encontradas maiores informações sobre o convênio em si, sobre seu funcionamento, e as justificativas, normativas e benefícios do mesmo. Justifica-se então a realização de uma pesquisa qualitativa, com levantamento de dados, buscando compreender melhor os processos de parceria na área educacional.

Em segundo lugar, a pesquisa justifica-se pela relevância da temática. Em um contexto de conformação e crescimento das parcerias entre atores da sociedade civil e do Estado para execução de políticas públicas nos diversos âmbitos do Estado, estudos de caso nos permitem trazer a conhecimento público a forma como se dão as relações resultantes dos convênios, bem como impactos para o público alvo das mesmas.

Quanto aos objetivos da pesquisa aqui empreendida, o principal seria entender a parceria entre a SME e OSCs da cidade de Florianópolis, segundo a avaliação dos atores atuantes nas associações e no respectivo órgão público, procurando contemplar diferentes perspectivas dos atores envolvidos. Quanto aos objetivos específicos, seriam: 1) Resgatar através de pesquisa documental na Secretaria Municipal de Educação e no site da mesma, dados sobre as parcerias com ONGs e entidades sem fins lucrativos, em relação à quais e quantas são, além do total de vagas e do total destinado pelo governo Municipal às organizações segundo o ano; 2) Entender qual a legislação a nível Municipal, Estadual ou Federal que dá embasamento legal para a

constituição dos convênios; 3) Pesquisar qual a estrutura organizacional da SME responsável pelos convênios, e entrevistar os gestores públicos responsáveis pelas parcerias, a fim de entender as expectativas, formas de seleção, fiscalização do trabalho e dos recursos por parte da SME quanto as OSCs; 4) Eleger três associações que possuem convênio com a SME (segundo critérios de envergadura, maior tempo de atuação e de celebração da parceria, além de distribuição geográfica) para a realização de entrevistas e observações, procurando apreender, segundo a óptica dos dirigentes das entidades, quais os benefícios e as principais críticas a como o processo do convênio é realizado.

Dentre os múltiplos questionamentos que impulsionam a realização deste trabalho, a questão central poderia ser resumida em tentar apreender o *como*, a forma como as parcerias se estabelecem, as justificativas quanto a sua necessidade e os impactos que produzem como resultantes para com as associações e seu público alvo. Parte-se da premissa de que a celebração das parcerias visa uma ação estratégica para ampliar o atendimento das crianças e adolescentes em tempo integral, segundo normativas de nível Municipal e Federal quanto à educação em tempo Integral¹. Assim, não sendo possível à rede municipal (ao menos imediatamente) oferecer vagas para ensino integral dentro das escolas, a mesma procura fazer parcerias com as OSCs, contribuindo para o oferecimento de vagas de contraturno nestas.

Considerando o foco principal deste trabalho, um dos recortes de pesquisa a serem realizados é em relação ao público alvo. As entidades conveniadas com a SME se dividem entre as que oferecem vagas de educação infantil e ensino fundamental. Um recorte necessário diz respeito ao enfoque sob os convênios feitos com associações que atendem alunos em contraturno escolar, com idade superior a 06 anos. O recorte justifica-se pela proposta de análise de associações cujas práticas educativas podem ser denominadas como de educação não formal, o que não seria o caso do Ensino Infantil. Ainda, dentro da estrutura organizativa da SME, são duas as coordenarias responsáveis pelos

¹ A educação em tempo integral é uma das metas do PNE Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014). “Metas da Lei nº 13.005/2014 (Lei do PNE) Meta 6 - Tempo integral: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, cinquenta por cento das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, vinte e cinco por cento dos(as) alunos(as) da educação básica. (BRASIL, 2014).” Disponível em:

<http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf> Último acesso em novembro de 2016.

convênios com associações que oferecem vagas de ensino Infantil e Contraturno de Ensino Fundamental a partir de 06 anos, de forma que o estudo de ambos os casos traria maiores dificuldades a pesquisa de campo.

Uma outra problemática a ser considerada e contextualizada é em relação as críticas e questionamentos apontados por grande parte dos teóricos do associativismo, terceiro setor e movimentos sociais, quanto a interações com o Estado. Uma ampla literatura procura entender os impactos e efeitos das parcerias realizadas, em um questionamento que poderia ir desde se seriam os convênios parte de um projeto de cunho neoliberal de terceirização das responsabilidades do Estado (MONTAÑO, 2005), até as parcerias como necessárias e proveitosas se realizadas com um caráter cooperativo. Portanto, a pesquisa perpassa toda uma discussão sobre a quem deve recair a responsabilidade pela questão social, e quais as estratégias e parcerias adotadas frente a esta realidade. Ademais, outra questão advinda do referencial teórico seria compreender em que medida as parcerias servem a um comprometimento para com uma construção de relações e instituições mais democráticas, ou, por outro lado, resultam em um contexto não-democrático ou clientelista. Questões estas que, de forma mais indireta, estão inseridas e exploradas nos capítulos que se seguem.

Ainda, cabe falar sobre a metodologia empregada na constituição deste trabalho. Para conseguir alcançar os objetivos propostos, mobilizam-se diferentes procedimentos metodológicos, desde análise documental, diferentes técnicas de obtenção de dados e realização de entrevistas. Estes procedimentos são descritos abaixo, segundo a ordem em que foram empregados.

- a) Coleta das informações disponibilizadas na página da SME, sobre os convênios com as entidades sem fins lucrativos;
- b) Consulta as legislações municipais, estaduais e federais que dão base legal a realização destas parcerias público-privadas;
- c) Entrevistas semiestruturadas com os dois servidores responsáveis na SME pela coordenação dos convênios com as entidades;
- d) Seleção de três associações contempladas pelo convênio e que podem ser apontadas como mais centrais dentro do campo associativo de Florianópolis. Realização de entrevistas semiestruturadas buscando compreender impressões e tensões expostas por atores dirigentes das associações. Os roteiros para as entrevistas encontram-se nos Anexos 1 e 2 deste trabalho.

O trabalho está dividido em três capítulos principais. No capítulo I *Relações Estado – Sociedade Civil em perspectiva teórica*, apresentam-se enquadramentos teóricos quanto as associações e ao associativismo, além dos estudos e tratativas teóricas quanto as parcerias entre Estado e sociedade civil. Na parte final do capítulo, procura-se pensar nas contribuições e intersecções entre o associativismo e educação, recuperando a discussão quanto a potencialidades educativas da participação política e do embate entre educação formal e não formal. No capítulo II *Associações, Parcerias e Normativas*, identificam-se primeiramente os principais estudos em âmbito nacional quanto às parcerias entre as associações e o Estado, além das fontes de recursos das OSCs. Ainda, recuperam-se as normativas das parcerias, primeiramente a nível federal, apresentando também as normativas que a SME de Florianópolis segue para a realização da parceria com as associações.

Finalmente, no último capítulo intitulado *Os convênios entre a SME e as associações de Florianópolis: uma análise*, apresenta-se quais são as associações conveniadas selecionadas para a pesquisa, apontando os principais impactos da parceria na perspectiva de seus dirigentes. Expõe também a localização geográfica do total de associações conveniadas, as redes que conformam com outras entidades, além de sua atuação junto a conselhos gestores e fóruns. Por fim, procura-se refletir sobre os potenciais democráticos e as contribuições de novos espaços educativos como as associações que oferecem contraturno escolar.

Capítulo I – Relações Estado – Sociedade Civil em perspectiva teórica

1.1 Por que estudar as associações?

As ações coletivas são um fenômeno social que se expressa de distintas formas, nos diferentes contextos sociais. Entende-se o engajamento associativo como um amplo e diversificado campo de atuação política, situado no contexto dos estudos sobre participação política. O estudo a respeito do associativismo não é recente, havendo diversas percepções acerca de sua definição conceitual, finalidades e efeitos na sociedade. No campo da Sociologia Política, uma pluralidade de pensadores sociais já problematizaram (e continuam problematizando) o associativismo civil e seus efeitos (a nível individual, público, ou institucional, vide WARREN, 2001), podendo estes ser positivos ou negativos para o desenvolvimento da democracia.

Há uma dificuldade na definição da categoria teórica de associativismo, uma vez que o campo associativo é bastante amplo e heterogêneo, com dissidências entre teóricos quanto ao que consideram como associações. Lüchmann (2016) aponta estas distinções segundo as diferentes perspectivas teóricas:

A teoria do capital social de Putnam (1995; 1996), por exemplo, e seguindo uma tradição toquevilleana, contempla, majoritariamente, as associações “face-a-face”, ou as associações secundárias, a exemplo de clubes de futebol, corais, grupos de escoteiros, associações comunitárias, etc. Teóricos da democracia associativa como Cohen e Rogers (1995) privilegiam, em sua análise, as grandes associações – sindicatos, federações, etc. – que representam amplos setores sociais e mobilizam estruturas e recursos que extrapolam a dimensão local. No caso dos estudos sobre os movimentos sociais, o foco recai para aqueles grupos e associações que contestam a ordem social. Para a teoria da sociedade civil habermasiana, a vinculação entre as associações e o mundo da vida desqualifica organizações que estão mais diretamente inseridos nos campos político e

econômico, a exemplo dos partidos e sindicatos.
(LÜCHMANN, 2016, p. 53-54)

Com a multiplicidade de práticas associativas existentes, tem-se a impossibilidade de uma definição única, embora algumas características principais possam ser salientadas. Tocqueville (1997 [1835]) foi um dos primeiros teóricos a colocar a importância das associações para a democracia. Mas o contrário se faz tão importante quanto: a democracia é muito importante para proporcionar o direito de associação, de forma que, segundo Warren (2001), se trata de uma relação de mão dupla.² O associativismo é, assim, estreitamente relacionado às práticas democráticas, sendo considerado como essencial para o seu desenvolvimento, por promover relações igualitárias e voluntárias, embora precauções sejam necessárias para não generalizar os impactos democráticos das ações associativas (Idem, 2001, LÜCHMANN, 2014). A título de exemplificação, historicamente no Brasil houve um crescimento mais expressivo do associativismo após o período de redemocratização pós-ditadura militar, tendo grande pico de crescimento na década de 1990, o que corrobora com a tese da importância mútua entre as associações e as instituições democráticas.³

Em uma concepção bastante conhecida e utilizada internacionalmente, o que pode ser considerado como associações é designado no *Handbook on non-profit institutions in the system of national accounts*, organizado pela Divisão de Estatística da Organização das Nações Unidas - ONU, em parceria com a Universidade John Hopkins, em 2003. Segundo o Handbook, configuram associações as organizações que apresentem, necessariamente, as seguintes características:

² Robert Dahl (2012) é um dos cientistas políticos modernos que em suas teorizações sobre estado e democracia (ou melhor, poliarquia), elencam o direito de associar-se (autonomia associativa) como uma das instituições que precisam existir para que um governo possa ser considerado poliárquico (DAHL, 2012, p. 351).

³ “Resumindo, a análise da evolução das FASFIL (Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no País), de 2006 a 2010, indica que essas instituições continuam crescendo no Brasil, ainda que em um ritmo bem menos acelerado do que em períodos anteriores, especialmente entre o final dos anos 1990 e os primeiros dois anos do milênio, quando se observou uma grande expansão do setor. Não obstante, essa desaceleração já havia sido observada no estudo anterior das Fasil, com ano de referência 2005 (IBGE, 2012, p.77).”

(I) Organizations, that is, institutionalized to some extent;

(II) Private, that is, institutionally separate from government;

(III) Non-profit-distributing, that is, not returning profits generated to their owners or directors;

(IV) Self-governing, that is, able to control their own activities;

(V) Voluntary, that is, non-compulsory and involving some meaningful degree of voluntary participation. (HANDBOOK, 2003, p. 16, negrito nosso)

Em se tratando do contexto brasileiro temos que, juridicamente, três são as figuras correspondentes de acordo com o Art. 53 do novo Código Civil, regido pela Lei no 10.406, onde: “constituem-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos (...) associações, fundações e organizações religiosas” (IBGE, 2012, p. 16). A figura associativa definida pelo marco legal da constituição brasileira, estando inserida no Código Civil e na Lei de Registros Públicos como uma pessoa jurídica de direito privado, sendo institucionalizada, e devendo ser devidamente registrada nos cartórios de direito civil de pessoas jurídicas, sendo constituídas livremente pela união de pessoas para uma finalidade não econômica e não lucrativa (GANANÇA, 2006).

Vale destacar que atrelados ao conceito de associativismo, estão outros conceitos fundamentais para sua compreensão, a exemplo dos conceitos de sociedade civil e capital social. Assim como o campo e as práticas associativas possuem uma pluralidade de instituições, objetivos e formas de atuação, também no campo teórico, perspectivas analíticas como capital social, sociedade civil e movimentos sociais aparecem com tratamento diferenciado segundo autores, aproximando-se e diferenciando-se, com conflitos no interior e entre as vertentes, a depender das abordagens. Sendo assim, as definições podem muitas vezes confluir-se, tendo como elo colocarem a “arte da associação” como elemento central para se pensar processos de democratização das sociedades, com proeminência para três perspectivas teóricas citadas anteriormente. (LÜCHMANN, 2014, p. 226)”.

Tratar de associativismo e suas definições remete diretamente ao debate sobre o conceito de sociedade civil. Tal conceito tem tido um papel central nos debates a nível global sobre as pré-condições para a

democratização, e a importância de uma sociedade civil ativa e forte para a consolidação da democracia (COHEN E ARATO, 1992). Em face da pluralidade de noções para o que se considera como sociedade civil, se procura evidenciar aqui a forma ‘mais comum de definição’, como trazido por Avritzer (2012, p. 385) “o conceito de sociedade civil na América Latina surgiu como um conceito tripartite adaptado às formas de diferenciação entre o mercado, o Estado e a sociedade que se consolidou na região ao longo do século XX”⁴.

Neste sentido, uma percepção de sociedade civil bastante influente é a habermasiana. Esta vertente considera a sociedade civil como uma esfera social portadora por excelência dos potenciais de racionalidade comunicativa, onde fazem parte conjuntos de associações, dentre elas os movimentos sociais. Segundo Abers e Bülow (2011), para Habermas, as associações possuem status central, situando-se em uma posição de destaque na análise, já que o mesmo considera as associações como o “núcleo central” da sociedade civil. Faz-se necessário destacar que o conceito de sociedade civil e o de associação estão contemplados na teoria habermasiana como complementares, de forma que não devem ser assim dissociados. Dentro desta perspectiva, a sociedade civil é entendida como:

Um conjunto de atores e de instituições que se diferenciam dos partidos e de outras instituições políticas (uma vez que não estão organizados tendo em vista a conquista do poder) e também dos agentes e instituições econômicas (não estão diretamente associados à competição no mercado). Pluralismo, autonomia, solidariedade e influências/impactos na esfera pública completam, portanto, o quadro de características dessa concepção de sociedade civil moderna, que, identificada como modelo utópico autolimitado, procura compatibilizar o núcleo normativo da teoria da democracia com as complexas e diferenciadas estruturas da modernidade (LÜCHMANN, 2014, p.168).

⁴ Não cabendo à proposta deste texto trazer uma discussão mais aprofundada acerca do conceito de sociedade civil, indicamos dois trabalhos seminais para uma leitura sobre o conceito: ver Habermas (1997) e Cohen e Arato (1992). Discussão em âmbito nacional, ver Avritzer (2012) Costa (1994), Gurza Lavallo (2003).

Gurza Lavalle (2003) traz em seu trabalho, de forma bastante clara, as contradições e críticas em torno do conceito de sociedade civil habermasiano, e em relação aos contornos que o conceito assume na literatura brasileira da década de 1990. As principais críticas alocadas pelo autor referem-se a um caráter teórico normativo do conceito de sociedade civil, uma “concepção tão altamente estilizada e idealizada da sociedade civil” (GURZA LAVALLE, 2003, p. 92). Assim, uma distância considerável imperava sob a concepção de sociedade civil normativa de quem fazia ou não parte deste universo, e as organizações em um nível empírico, como a necessidade de parcerias com Estado e setor privado.

Isto posto, a primazia pela utilização do conceito de associativismo, em detrimento de conceitos como movimento social, sociedade civil, capital social ou instituições participativas, fundamenta-se na convicção de que os mesmos não conseguem explicar o fenômeno associativo de forma suficientemente abrangente. Assim, considera-se que dados empíricos apontam o associativismo civil em sua trajetória ascendente, tanto em número quanto em diversificação de organização e atuação. Este crescimento justifica uma retomada conceitual e recorte empírico próprio, procurando entender de forma mais aprofundada este fenômeno de ação coletiva, possibilitando avançar nos estudos sobre as organizações da sociedade civil, suas práticas e impactos.⁵

1.2 Associativismo, autonomia e as parcerias: Ou o por que de estudar as parcerias entre estado e associações?

Procuramos neste trabalho estar em conforme com o movimento teórico e analítico exposto por Gurza Lavalle (2003), passando de uma concepção de sociedade civil normativa nos anos 1990, para, já nos anos 2000, um contexto em que a preocupação está em compreender empiricamente os processos em curso, considerando avanços,

⁵ Também quanto à terminologia empregada para se referir as associações, temos uma amplitude de denominações, sejam Organizações não Governamentais (ONGs), organizações civis (OS), associações, movimentos sociais, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), entidades em fins lucrativos (ESF) Organizações da Sociedade civil (OSC), dentre outros. Aqui, preferimos utilizar principalmente este último termo, seja OSC, e Associações, de acordo com o referencial teórico aqui utilizado.

possibilidades, limitações, além das novas formas de interação entre sociedade civil e Estado. Assim, o autor descreve de forma minuciosa e substancial os principais efeitos desta mudança, de uma noção mais militante e normativa para uma menos interventiva e mais analítica, no sentido da preocupação em conhecer empiricamente as reais relações existentes entre atores, campo, e instituições políticas.

Essa mudança tem **desdobramentos analíticos relevantes** em pelo menos três planos: as análises sociológicas da ação social, tradicionalmente focadas em atores e/ou sujeitos coletivos, agora esquadrinham as **dinâmicas de espaços e ambientes institucionais** (orçamento participativo, conselhos), assim como seus efeitos sobre os atores e interesses da sociedade civil neles representados; a tradicional dicotomia da filosofia política "sociedade civil/Estado", via de regra interpretada nas análises sociais em chave **de antagonismo, recebe hoje tratamento em termos de sinergia, complementaridade e conflituosidade** animadas pela lógica política do governo da ocasião, e não pelas características estruturais do Estado; por fim, o caráter enfaticamente normativo da literatura dos anos 1990, engajada no esclarecimento da missão transformadora da sociedade civil, cede passo a indagações mais preocupadas com **a compreensão empírica de processos em curso**, notadamente os alcances, entraves e limitações das novas formas de interação entre a sociedade civil e o Estado. (GURZA LAVALLE, 2003, p. 109, negrito nosso).

Dentre as obras que contém os esforços mais consistentes para consagrar este deslocamento de debate do conceito de sociedade civil, ressaltamos o livro organizado por Dagnino (2002) “*Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*”. No capítulo 1, Dagnino organiza as formas e configurações desta relação entre Estado e sociedade civil em dois tipos. Em primeiro lugar, as relações formalizadas, constituídas por meio de legislações com objetivos e procedimentos mais ou menos definidos, além de um caráter razoavelmente estável ou permanente. Exemplos seriam os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Orçamentos Participativos e alguns tipos de parcerias Estado-ONGs

(como o caso dos convênios). Em segundo lugar, as relações menos formalizadas, não seguindo legislações específicas, cuja iniciativa pode prover do Estado ou sociedade civil. Essas relações com caráter pontual e formatos mais fluidos, sem objetivos e formas definidas, são estabelecidas de forma conjuntural e relacionadas às correlações de força vigentes no momento, como políticas governamentais – como exemplos poderíamos citar os fóruns, e alguns tipos de parcerias Estado - OSCs (DAGNINO, 2002).

Podemos citar ainda uma segunda dimensão, salientada por Dagnino, menos relacionada à natureza das relações, como mencionado acima, mas sim com as funções e fins das parcerias. Neste caso, podemos citar três subdivisões, segundo propósitos: espaços formalizados e estáveis, que exercem *funções consultivas ou deliberativas* com respeito às políticas públicas (como Conselhos e Orçamentos Participativos); ou espaços de parcerias mais pontuais, que se dedicam a *execução* dessas políticas (parcerias com ONGs ou movimentos sociais); por último, relações que objetivam a *articulação* de vários setores para efetuar *pressão e monitoramento* das ações do Estado, espaços estes conformados a partir da sociedade civil (como fóruns e ONGs) (DAGNINO, 2002, p. 15)⁶.

No caso específico de configuração e conformação das relações entre Estado e associações, uma contextualização histórica enriquece a discussão. Segundo Teixeira (2002), três são os setores de interfaces com as OSC que detiveram papel essencial no processo:

1) As agências de financiamento internacional, pelo apoio em termos de recursos e agenda essencial para a consolidação do papel das associações no contexto brasileiro - onde a Rio 92 é reconhecida como

⁶ “[...] o impacto da sociedade civil sobre o desempenho do Estado (governance) é uma tarefa que não pode se apoiar num **entendimento abstrato dessas categorias como compartimentos separados, mas precisa contemplar aquilo que as articula e as separa**, inclusive aquilo que une e opõe as diferentes forças que as integram, os conjuntos de interesses expressos em escolhas políticas: aquilo que está sendo aqui designado como projetos políticos” (DAGNINO, 2002, p. 282 **negrito nosso**). Trabalhos que nos permitem entender um contexto particular de certa confluência entre os projetos políticos de sociedade civil e Estado é o de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), onde as autoras desenvolvem uma complementação ao conceito original de repertoire of contention (de Charles Tilly) desenvolvendo o conceito de “repertório de interação” entre Estado e sociedade civil. Ainda, as intersecções, combinações e transformações da ação governamental segundo o conceito de Ativismo Institucional (CAYRES, 2015).

marco tanto no estabelecimento dos apoios mútuos como na popularização do termo ONG.

2) As então ONGs eram em sua maioria centros de apoio e assessoria dos movimentos sociais, mas rompem com este status adquirindo identidade própria, devido a necessária formalização e qualificação das OSC para execução de políticas públicas (TEIXEIRA, 2002).

3) Por último, as relações com o Estado. Segundo Teixeira, o processo de abertura de vias de interlocução da sociedade civil e Estado foi acompanhado por um “processo de ajuste estrutural que previa transferir as responsabilidades do Estado para a sociedade e inserir as ONGs no projeto de colaboração em políticas compensatórias” (TEIXEIRA, 2002, p. 107).

Em meio a um discurso do Estado endividado, burocrático e ineficiente, as parcerias resultam de uma visão de qualificação e eficiência das ONGs para a execução de políticas públicas. Resultado deste contexto é a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse público (Lei 9.790, promulgada em 1999), com o objetivo principal de disciplinar as parcerias, bem como facilitá-las. Da perspectiva das associações, a Lei das OSCIPs é promulgada em um contexto de escassez de recursos internacionais, onde as parcerias com o Estado procedem como uma das principais estratégias de subsistência.

Os principais trabalhos críticos às organizações não-governamentais, às parcerias e mesmo às abordagens teóricas da sociedade civil que ressaltam as virtudes da mesma, são apresentadas em Montañó (2005) e Paoli (2002). O primeiro autor afirma que, independentemente das boas intenções destas entidades, elas vêm se configurando, pela sua atuação e financiamento estatal, como substitutivas ao Estado, de forma que, este contexto, constitui-se como funcional e estratégico para o projeto neoliberal, onde estratégias minimalistas e insuficientes são apresentadas como solução aos problemas sociais. O autor critica as funções salvacionistas das entidades da sociedade civil, a falta de crítica por parte das abordagens teóricas (ideologizadas e mistificadas), e o movimento de descentralização e privatização dos serviços públicos. Outro trabalho extremamente crítico encontra-se em Paoli (2002), que mobiliza uma crítica às potencialidades das associações frente às desigualdades sociais existentes. As parcerias conformadas, sejam com Estado ou empresas, impactaria em sua autonomia e seu caráter contestatório, passando a atuar apenas para manter e controlar a pobreza e os conflitos, ou seja,

para conservar o *status quo* existente não mais objetivando transformar a realidade da questão social, mas mantê-la.

Na contramão de perspectiva de autores como Paoli (2002) e Montañó (2005), Salamon (2003) relativiza as críticas dessas análises das parcerias como substitutivas ao Estado e da visão de que o Estado deve a tudo abarcar:

Minha opinião é que as ONGs, as organizações sem fins lucrativos, não são substitutas para o governo. *Este é um dos grandes erros na análise do terceiro setor.* É o tratamento ideológico dessas organizações que costuma apresentá-las como uma alternativa ao Estado. E, como eu disse na resposta ao Paulo, os dados não apoiam isso. Ao contrário, essas organizações cresceram mais nas áreas em que há parceria com o governo. Temos que, de certa forma, dissecar o papel do governo. O governo tem várias funções: eleva impostos, gera renda, fornece serviços. Há modos de conter o envolvimento do Estado na geração de receita, e na identificação de direitos, direito à saúde, direito à aposentadoria, sem que o Estado necessariamente, tenha de prestar os serviços, é isso que está acontecendo no mundo todo. Estamos dividindo o papel do Estado em dois e estamos mantendo o Estado concentrado em identificar direitos, e em gerar receita, e entregamos o trabalho de prestar serviços a uma série de instituições mais bem equipadas para isso. Assim eu concordo plenamente que não devemos ver o terceiro setor como um substituto, como uma alternativa ao Estado. O Estado deve continuar envolvido. E uma das características mais marcantes do terceiro setor nesta região, neste país em especial, é o fato de que este país não enveredou por esse caminho. O Estado não está apenas gerando receita, está também prestando os serviços. Isso necessitará uma mudança de pensamento, uma mudança de conceitos para que uma coisa não tenha de excluir a outra, mas que possam ser parceiros em potencial no serviço público (SALAMON, 2003).⁷

⁷ Trata-se de trecho retirado da entrevista do autor no programa Roda Vida, da TV Cultura, no ano de 2003. Disponível

Hirst (1994) é um dos autores que defendem a autonomia das associações, questionando o forte papel imputado ao Estado (por outros autores, como COHEN e ROGERS, 1995) na criação e funcionamento das associações, em um movimento que empodera apenas o próprio Estado. Para o autor, associações menos fortes devem ser constituídas e mantidas em parceria primariamente com outras associações mais fortes e enraizadas, e outras esferas no nível local e regional. Já Cohen e Rogers (1995), por outro lado, não consideram as relações entre Estado e sociedade civil como sinal de enfraquecimento da autonomia associativa. Para eles, estas parcerias possibilitam uma *soma mútua*, tanto para o aumento da capacidade de atuação das associações, como maior eficácia do Estado, contribuindo para a promoção do bem comum e assim, da própria organização democrática.

Pela perspectiva das associações da sociedade civil, os efeitos positivos das parcerias segundo a literatura específica seriam: 1 - Na esfera dos ganhos estratégicos para as associações figuram: a) sobrevivência material (recursos financeiros advindos do Estado); b) aumento da capacitação; c) prestígio resultante do reconhecimento do Estado e d) a consequente maior presença na mídia; e por fim, e) a atuação parcerista traz impactos para com o público-alvo (beneficiários de projetos específicos e para com setores mais amplos com impactos indiretos). No lado oposto, figuram 2) preocupações com a) imposições pelo Estado que dificultam atuação e caracterizam perda da autonomia, b) um movimento de despolitização e tecnificação da atuação, c) ausência de relações igualitárias e subordinação a propósitos e necessidades de governos (TEIXEIRA, 2002; DAGNINO, 2002).

É possível observar os diferentes matizes dos autores em relação a como veem as parcerias firmadas. Para além do âmbito normativo, estudos empíricos principalmente das bases a níveis estruturais locais da organização destas parcerias, como o caso dos convênios municipais, são essenciais para atualização do entendimento das relações, conflitos e desafios. De fato, o mapeamento do “estado da arte” das parcerias entre Estado e sociedade civil constitui-se como um dos maiores desafios a serem compreendidos pela literatura preocupada com as configurações da participação, representação e o desenvolvimento das práticas democráticas, que defendem a centralidade da organização associativa dentro do contexto democrático.

Perante revisão bibliográfica sobre a temática das parcerias, em grande parte desta, colocou-se de maneira perceptível uma visão pessimista das mesmas, principalmente para com a sociedade civil. Trata-se de uma grande quantidade de abordagens concentradas mais em apontar os impactos negativos das parcerias, considerando-as apenas como um mal necessário que as associações precisam tolerar para darem continuidade aos trabalhos. Parece-nos uma perspectiva que subjuga as capacidades e estratégias das associações, pontuando uma relação conflituosa e que resulta em perda de autonomia, desacreditando veementemente as potencialidades da sociedade civil frente ao Estado. A preocupação aqui imposta, é com uma possível minimização da complexidade de formas e fatores pelas quais estas parcerias se dão, baseando-se mais em pressupostos do que em análises empíricas⁸.

Outro fator que poderíamos citar para refletir sobre um prisma de intensa crítica a conformação de parcerias, seria entender a partir de que lugar teórico as análises realizam-se. Tal como a discussão salientada por Skocpol (1985), em *Bringing the state back in*, as referências bibliográficas sobre organizações da sociedade civil estão bastante centradas em uma perspectiva *a partir* da sociedade civil, onde o Estado é visto como *o outro*, em um movimento marcado pela conflituosidade. Assim, Skocpol salienta a necessidade de trazermos o estado de volta a nossas análises, buscando romper com o olhar apenas partir da sociedade civil. Isto é ainda mais imprescindível considerando um contexto em que as fronteiras entre sociedade civil e Estado se diluem, onde atores transitam entre atuação burocrática e militância. É preciso resgatar uma abordagem relacional, que nos auxilie a compreender os fenômenos sociais a partir das relações existentes⁹. Uma perspectiva relacional é particularmente estratégica para a tarefa que procuramos

⁸ A título de exemplificação, podemos citar o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC, sancionado em 2014), que resulta de pressões e resistências por parte das OSCs à forma como as parcerias estavam se realizando.

⁹ Em Pires, Oliveira e Lotta (2014, p. 41), a perspectiva relacional é mobilizada para “compreender a atuação de burocratas enfatizando as relações que esses atores estabelecem com os demais atores do seu entorno. (...) Essas novas abordagens, ancoradas nas ideias de governança e de redes sociais, buscam compreender o funcionamento das organizações estatais, considerando não a estrutura formal ou a atuação individual dos agentes, mas, sim, como essas são condicionadas e alteradas pelas múltiplas interações com agentes estatais, privados ou sociais que, por meio das relações sociais, influenciam o Estado”.

realizar neste trabalho, de uma análise que perpassa percepções e interações de/entre atores estatais e atores de associações conveniadas.

1.3 Associativismo e educação: potencialidades educativas das organizações da sociedade civil

A educação não formal enquanto prática

Embora autores como Garcia (2009) enfatizem que o termo educação não formal (ou não-formal) tenha surgido no final da década de 1960, no Brasil, é apenas com Gohn (1999) que o termo passa a ser empregado e pensado de forma mais sistematizada¹⁰. Inicialmente, há que se destacar que a autora é uma das pioneiras em estudos sobre educação não escolar no país, dado que a temática não é privilegiada nos centros de ensino superior e pela grande parcela de pesquisadores da área da educação.

Considerando-se o contexto histórico de abertura para se pensar métodos educativos não escolares, Gohn (2014) destaca dois momentos principais. 1) Nos anos 1980, reivindicações e práticas educativas dentro de movimentos sociais, aliada a ações de alfabetização de adultos, ambos os processos ocorriam fora do sistema formal de ensino. 2) Na década de 1990, o impacto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), ao assegurar que a educação se desenvolve em *inúmeros espaços*, possibilitando a discussão sobre a educação não formal. Ainda, segundo Gohn (2006), a expansão da educação não formal é bastante estreita (no campo teórico e empírico) com o momento histórico de aumento no número de ONGs.

Se a educação não formal se diferencia da educação formal, ao mesmo tempo ela não é substitutiva a mesma, dado seu caráter de complementaridade. A guisa de definição, temos três diferenciações: 1º a educação formal, que acontece no espaço territorial da escola, segundo sua regulamentação, normatização e a presença de currículos; 2º a educação não formal, caracterizada pela presença de intencionalidade, do aprendizado espontâneo, da solidariedade e identificação de interesses comuns; 3º a educação informal que ocorre em processos de socialização intra e extrafamiliar. (GOHN, 2006).

¹⁰ Cabe destacar a diferenciação do termo Educação não Formal com a ampla discussão sobre o método de Educação Popular de Paulo Freire, não explorado neste trabalho.

A educação não formal é defendida pela autora como um processo sociopolítico, cultural e pedagógico de instrução para a cidadania, onde o político é entendido como a formação de indivíduos para interagir com outros em sociedade (GOHN, 2014, p. 40). Assim, a educação não formal denomina múltiplas práticas socioculturais de aprendizagem e produção de saberes, não sendo nativa, mas construída por escolhas e condicionantes, compreendendo intencionalidade e propósitos. Ela envolve instituições variadas, assim como atividades e formas de realização. Em resumo, a educação não formal “capacita os indivíduos a se tornarem cidadãos do mundo, no mundo. Sua finalidade é abrir as janelas de conhecimento sobre o mundo que circunda os indivíduos e suas relações sociais” (Idem, 2014, p.40).

Neste contexto, observa-se uma apropriação do conceito de educação não formal por parte principalmente das ONGs, que o utilizam para nomear sua atuação. Dentre as críticas passíveis de serem feitas a Gohn (2006, 2014), uma delas refere-se a essa tentativa de diferenciação dos tipos de educação entre formal, não formal ou informal, considerando serem pouco elucidativas e se concentrando nas especificidades que as diferenciam, sem lugar para se pensar os pontos onde se interseccionam e podem dialogar. Por outro lado, esta diferenciação de educação formal, não formal e informal possui maior pertinência se a concebermos como conceitos típico-ideais conforme formulados por Weber (1999 [1904]). Nesta perspectiva, em casos empíricos, características descritas pela autora como pertencentes a um ou outro tipo ideal de educação podem se sobrepor e relacionar, embora não anulem seu esquema conceitual.

Cabe ainda falar sobre questões de método, conforme preocupação anunciada pela autora em questão (GOHN, 2014). Dado que as metodologias de aprendizagem da educação não formal diferem-se (ou necessitam se diferenciar, em um nível normativo) da educação formal, temos a necessária reflexão quanto à formação dos educadores. A formação de educadores sociais precisaria receber maior atenção, seja em espaços de formação de professores, seja por meio de iniciativas da sociedade civil, considerando suas particularidades. Por exemplo, Gohn (2014) ressalta a importância das experiências de gestão da coisa pública, como em conselhos gestores e colegiados escolares como apoio para a formação, como um modo de formação que privilegia a experiência e o debate coletivo.

Assim como para Carole Pateman (1992) e autores da democracia participativa¹¹, na formulação da categoria de educação não formal em Gohn (2006, 2014) a dimensão da experiência coloca-se como central para a aprendizagem, que, por sua vez, é destacada como um dos fenômenos fundamentais no processo de formação humana. Assim, em Gohn (2014) vemos alguns princípios educativos da educação não formal - como a aprendizagem - colocadas como processo criativo de aquisição de saberes e certas habilidades, em contraposição a uma perspectiva que considera a mesma como internalização de procedimentos contidos em normas instrucionais, mais próxima de uma concepção de educação formal. Ainda, a argumentação de que a “cultura sociopolítica e cultural de um indivíduo, sua mentalidade, é construída por reelaborações contínuas, confrontações, resultando em ressignificações de conteúdos e produção de saberes, quase que num processo de autoaprendizagem” (GOHN, 2014, p. 39).

Estas ideias guardam intensas similaridades com as formulações do educador José Pacheco (2009), cujas concepções educativas têm grande influência no cenário educativo brasileiro contemporâneo. Iniciando sua trajetória como um dos idealizadores da Escola da Ponte em Portugal¹², Pacheco não se reconhece como teórico, dado que suas

¹¹ Dentre os diferentes modelos de democracia e o papel devotado às associações, é na vertente da democracia participativa que a importância da educação e dos processos formativos possui espaço não apenas consolidado, mas central para desenvolvimento de mudança social e maior igualdade social e política. A obra de Carole Pateman *Participação e teoria democrática* (1992) é a principal referência para se pensar as práticas educativas no contexto democrático, dado que discute posicionamentos e contribuições de autores clássicos como Rousseau, J. S. Mill e G. D. H. Cole. Em um âmbito geral, a educação é vista pelos três autores como benéfica para a participação política, dado que pode possibilitar maior familiarização com processos democráticos, além do aprendizado de habilidades políticas. Dentre as principais máximas, destacamos: a) Quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado a fazê-lo; b) o indivíduo precisa ser *preparado*, a nível local, para a participação; c) os indivíduos são afetados psicologicamente ao participarem do processo de tomada de decisão, o que só é possível a partir do momento em que eles passam a tomar parte nos assuntos públicos e a levar em consideração o interesse público; d) os processos participativos seriam mais efetivos por beneficiarem a *experiência* como maior proporcionadora da aprendizagem.

¹² Maiores informações em: <http://www.escoladaponte.pt/site/descricao.html>
Último acesso em: novembro de 2016. Trata-se de uma escola que adotou um modelo radicalmente diferenciado do convencional escolar, com organização

ideias estão centradas no nível empírico do processo de escolarização. Dentre seus posicionamentos, salientamos a crítica ao ensino, num movimento de valorização da aprendizagem e da autonomia do aluno (não existe ensino, apenas aprendizagem); a forma estrutural e normativa como os espaços, tempos e conteúdos escolares organizam-se (porque a escola pouco mudou desde o século XIX?); e educar no exercício da cidadania, e não *para a* cidadania: auto-organização dos estudantes segundo valores emancipatórios e democráticos.

As práticas de uma instituição escolar baseada nos princípios organizacionais de Pacheco parecem aproximar-se dos pressupostos de Gohn (2014) e Pateman (1992), trazendo-nos exemplos empíricos de ações coletivas que focam no desenvolvimento de experiências de participação decisória, autonomia, solidariedade, deliberação e colaboração. Possibilitam desta forma, o desenvolvimento das virtudes cívicas, competências políticas e autoconfiança em um processo de reconhecimento dos atores sociais como produtores e agenciadores de saberes.

Um exemplo empírico brasileiro (sob coordenação de Pacheco) pode auxiliar nossa argumentação. O Projeto Âncora, localizado em Cotia, São Paulo, é devidamente constituído como uma “Associação Civil de Assistência Social, de natureza beneficente, filantrópica e cultural de fins não econômicos e não lucrativos, atuando nas áreas de assistência social e educação”,¹³ seguindo normativas legais de uma OSC. A associação diferencia-se por não apenas oferecer contraturno escolar (como a maioria dos casos que encontramos), mas sim, por ser também uma escola, com parceria com órgãos governamentais e sociedade civil, atendendo gratuitamente alunos de regiões periféricas da cidade. Devido a sua titulação de OSC com título de utilidade pública, atua de diversificadas formas, trabalhando principalmente com a comunidade através do projeto “comunidades de aprendizagem”, objetivando aproximar-se da realidade local e proporcionar sua transformação. Trata-se de um excelente exemplo de como a titulação e atuação como uma associação da sociedade civil (e figurando no rol da educação não formal) pode influenciar as bases educacionais formais existentes, possibilitando outras vias para mudanças e uma maior

baseada em uma cultura reflexiva, enquadrada em um paradigma de racionalidade emancipatório.

¹³ Mais informações em <http://www.projetoancora.org.br/index.php?lang=port>
Último acesso em: novembro de 2016.

aproximação aos ideais educacionais de uma escola mais democrática¹⁴. Em outras palavras, é uma das formas as quais novas práticas de aprendizagem desafiam o *status quo*, sendo uma via facilitadora de um movimento de transformação, produção do saber e de novos saberes e metodologias.

Neste processo, sendo ele conhecido como educação não formal ou educação integral, a educação passa a ser concebida em um sentido mais amplo. Seja a educação em tempo integral dentro da escola, ou em uma combinação entre a escola e espaços de contraturno outros, como as associações locais; os processos e metodologias educacionais se constituem de forma ampliada. As associações enquanto espaços de contraturno oportunizam uma diversificação de atividades e de profissionais, entre professores e oficineiros, de dança, teatro, música, artes, expressão corporal, culinária, esportes, artes circenses, só para citar alguns dos inúmeros exemplos. Sem falar ainda na ênfase na cultura local e popular, como artesanato, grafite, músicas tradicionais, contadores de história, capoeira e procurando trabalhar segundo eixos-temáticos como questões étnico-raciais, de gênero, geracionais e de idade presentes tanto nos espaços urbanos como rurais. A identidade destes profissionais educadores também é diferenciada, exigindo-se um perfil particularizado do que o do professor da rede escolar, sendo eles denominados de muitas formas, como monitores, educadores sociais, oficineiros, professores, cuidadores, dentre outros.

Neste trabalho, as associações que trabalham com contraturno escolar são entendidas como *novos espaços de aprendizagem*. Espaços estes comumente analisados apenas como locais voltados à assistência, com menor ênfase em seus potenciais formativos sob os sujeitos aos quais voltam sua atuação. Procurando romper com esta perspectiva, adotamos o pressuposto de um olhar a estas associações como entidades voltadas ao aprendizado e com potenciais de formação cidadã e emancipatória quanto aos atores envolvidos em sua prática.

¹⁴ Dentre as teorias da educação, conceitos como gestão democrática da educação e as escolas democráticas são utilizados em trabalhos como de Singer (1997) e de Farias; Silva e Oliveira (2005), esta última reunindo exemplos empíricos de escolas que procuraram implementar pedagogias e formas organizacionais mais próximas de valores democráticos, dentre elas o exemplo da escola da Ponte. Trata-se de uma corrente que baseia-se nos pressupostos de autores clássicos como Leon Tolstoi e Jean Jacques Rousseau.

Capítulo II – Associações, Parcerias e Normativas

2.1 – Sobre as associações e a origem de suas fontes de recursos

De início, o que podemos afirmar de forma convicta é a complexidade das relações entre Estado e sociedade civil, e com isto o desafio de toda proposta que procura compreendê-las. Entendendo que tanto análises sobre o Estado quanto sobre a sociedade civil mostram-se deficientes em traçar diagnósticos satisfatórios que não beírem reduções sérias, o mesmo pode ser dito quanto a estudos sobre as parcerias e interseções entre os dois setores. Os fenômenos sociais são multifacetados, fluidos e diretamente impactados pela opinião pública – como no caso das CPIs das ONGS¹⁵.

Dentre o escasso número de pesquisas sistemáticas sobre as associações no Brasil, podemos ressaltar o protagonismo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) em seu esforço de produzir estudos sobre o associativismo no país. Atualmente, a principal pesquisa sobre a temática é *As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil 2010* (IBGE, 2012)¹⁶. O relatório das FASFIL traz dados sobre

¹⁵ Com denúncias constantes nos anos anteriores, em 2007 realizou-se um requerimento para formação de uma comissão conhecida como “CPI das ONGs”, com relatório finalizado em 2010, constando com 1478 páginas. Já em 2012 a então presidente Dilma Rousseff suspende convênios com as associações para a realização de auditorias sobre irregularidades. Todo este processo, agregado com a pressão midiática e denúncias de corrupção nos diferentes níveis estatais tem impactos nos níveis de confiança da opinião pública a respeito da atuação associativa e principalmente das parcerias das associações com o Estado (vinculando-a a prática de corrupção). Este processo resulta em reivindicações por parte das associações da sociedade civil para celebração de um Marco regulatório próprio a sociedade civil, que é sancionado em 2014, e com prazo aos municípios para adequação até 2017.

¹⁶ Este estudo das FASFIL foi realizado pelo IBGE e IPEA com apoio da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife). Os dados foram coletados a partir de informações existentes no Cadastro Central de Empresas – CemPre do IBGE, dentro da categoria de entidades sem fins lucrativos. Trata-se de pesquisa realizada seguindo aplicação de padrões internacionais para a avaliação do cenário brasileiro, sob influência da Johns Hopkins University e as pesquisas do Centre for Civil Society Studies <http://ccss.jhu.edu/>. Último acesso em: novembro de 2016.

perfil e padrões de crescimento das associações no Brasil, embora não focalize na origem dos recursos das mesmas.

Quadro 1. Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, total e participação percentual, segundo a classificação das entidades sem fins lucrativos (Brasil – 2010)

Classificação das entidades sem fins lucrativos	Número de Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos	(%)
Total	290 692	100,0
Habitação	292	0,1
Habitação	292	0,1
Saúde	6 029	2,1
Hospitais	2 132	0,7
Outros serviços de saúde	3 897	1,3
Cultura e recreação	36 921	12,7
Cultura e arte	11 995	4,1
Esportes e recreação	24 926	8,6
Educação e pesquisa	17 664	6,1
Educação infantil	2 193	0,8
Ensino fundamental	4 475	1,5
Ensino médio	2 107	0,7
Educação superior	1 395	0,5
Estudos e pesquisas	2 059	0,7
Educação profissional	531	0,2
Outras formas de educação/ensino	4 904	1,7
Assistência social	30 414	10,5
Assistência social	30 414	10,5
Religião	82 853	28,5
Religião	82 853	28,5
Associações patronais e profissionais	44 939	15,5
Associações empresariais e patronais	4 559	1,6
Associações profissionais	17 450	6,0
Associações de produtores rurais	22 930	7,9
Meio ambiente e proteção animal	2 242	0,8
Meio ambiente e proteção animal	2 242	0,8
Desenvolvimento e defesa de direitos	42 463	14,6
Associação de moradores	13 101	4,5
Centros e associações comunitárias	20 071	6,9

Desenvolvimento rural	1 522	0,5
Emprego e treinamento	507	0,2
Defesa de direitos de grupos e minorias	5 129	1,8
Outras formas de desenv. e defesa de direitos	2 133	0,7
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	26 875	9,3
Outras instituições privadas sem fins lucrativos não especificadas anteriormente	26 875	9,3

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas – 2012.

As FASFIL foram classificadas em 10 grupos, cada qual com seus sub-grupos, de acordo com as finalidades da atuação das associações. Esta classificação é deficitária (como outras quando falamos de associações) pela incapacidade de identificar e visibilizar a pluralidade de frentes de atuação que muitas das associações possuem. Elas são organizadas segundo seu objetivo principal, embora empiricamente saibamos se tratar de um quadro mais complexo. Por exemplo, no caso da categoria religião: conforme podemos observar no Quadro 1, trata-se do maior agrupamento, com 28,5% do total. Sabemos, porém, que inúmeras entidades de assistência social e saúde são de origem e geridas por organizações religiosas, embora sua *finalidade* não seja religiosa de forma direta. Esta debilidade é citada no próprio relatório¹⁷, e fortalece nossa crítica quanto à dificuldade de se reconhecer a pluralidade quanto a fins associativos que uma mesma associação pode conter, principalmente na atuação enquanto espaços educativos. Muitas associações que atuam com fins educacionais estariam designadas apenas como de Assistência Social, Defesa de direitos, dentre outras, demonstrando a dificuldade de estudos em âmbito macro de captarem importantes nuances.

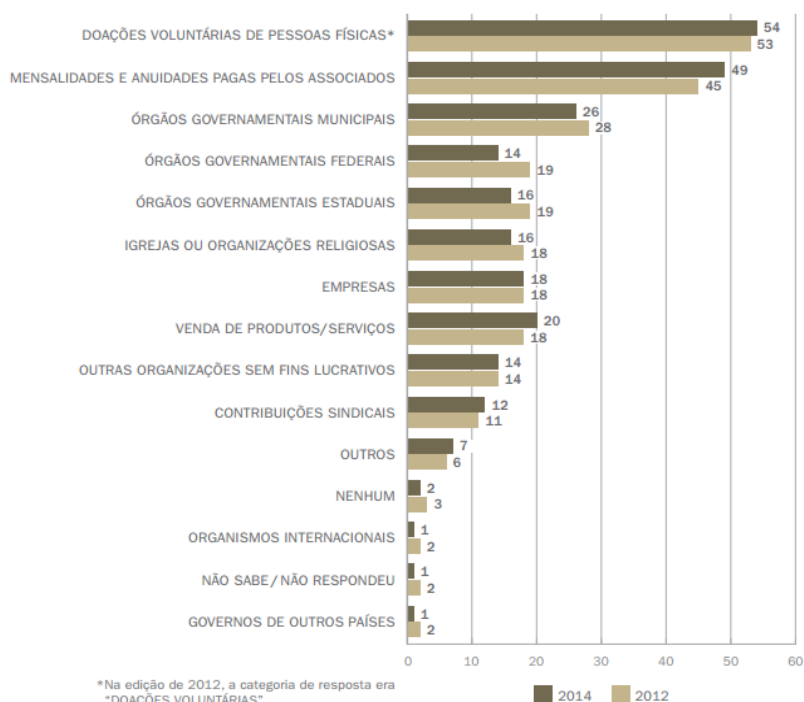
Um dos principais relatórios que encontramos com dados sobre a origem dos recursos das OSC, intitulado *Organizações Sem Fins Lucrativos 2014* (TIC, 2015), aponta que 54% das associações

¹⁷ “Vale destacar que a participação de entidades religiosas não se restringe a esse grupo de instituições, posto que muitas entidades assistenciais, educacionais e de saúde, para citar apenas alguns exemplos, são de origem religiosa, embora não estejam classificadas como tal, o que impede dimensionar a abrangência efetiva das ações de influência religiosa” (IBGE, 2012, p.31-32).

brasileiras recebem doações voluntárias de pessoas físicas, como podemos visualizar no Gráfico 1. Ou seja, são primariamente os indivíduos que as financiam. Conforme defendido por Vergueiro e Estraviz (2015), especialistas em captação de recursos, este resultado é positivo por seguir tendências de países ditos desenvolvidos (nos Estados Unidos os indivíduos financiam 70% das associações), e por se aproximar de uma “situação ideal” de que a sociedade civil deve financiar suas próprias organizações para o fortalecimento associativo. Podemos ainda salientar grande ocorrência da prática de cobrança de mensalidades dos associados, dado que 49% declararam acorrer à mesma.

Gráfico 1 Associações no Brasil segundo fonte de Recursos – TIC 2012
- 2014

PROPORÇÃO DE ORGANIZAÇÕES, POR FONTE DE RECURSOS (2012-2014)
Percentual sobre o total de organizações

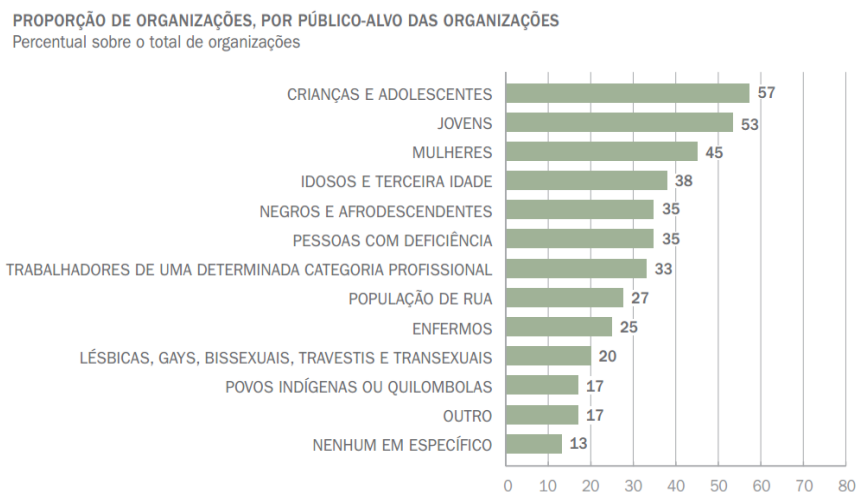


Fonte: Pesquisa TIC Organizações Sem Fins Lucrativos 2014 (2015).

As parcerias com o Estado figuram em 3º (governo municipal, 26%), 4º (governo federal, 14%) e 5º (governo estadual, 16%) lugares. Assim, a maior presença de parcerias a nível municipal relaciona-se a uma maior atuação local das associações, bem como a maior responsabilização dos municípios por demandas sociais como saúde e educação (desde a Constituição de 1988). Neste sentido, os dados da mesma pesquisa na edição de 2012 (TIC, 2014) demonstram que quase metade das associações (47%) declarou atuar em âmbito municipal, algo que está relacionado também ao porte da mesma: quanto menor a associação, mais local é a sua atuação. Outras 16% declararam atuar a nível comunitário, o que corrobora ainda mais a centralidade da atuação local das entidades sem fins lucrativos.

Quanto ao público-alvo das associações, observa-se que a maioria volta-se a áreas sociais clássicas de segmentos da população mais marginalizados ou prioritários, como crianças e adolescentes, jovens, mulheres, idosos, afrodescendentes, pessoas com deficiência, dentre outros. Destacamos a grande quantidade de associações que declararam ter crianças e adolescentes como público alvo, somando 57% do total de entidades.

Gráfico 2 – Público-alvo das associações no Brasil – TIC 2012



Fonte: Pesquisa TIC Organizações Sem Fins Lucrativos 2014 (2015).

Segundo Lopez e Bueno (2012), podemos esperar um crescimento das relações de interação entre Estado e Sociedade Civil no

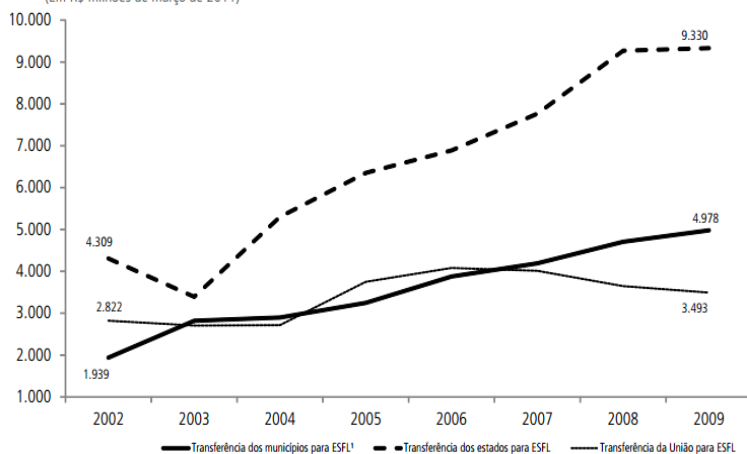
orçamento público e no rol dos programas e ações estatais por duas motivações principais. Primeiramente, uma nova orientação governamental que buscou ampliar o número de políticas públicas feitas em cooperação com as OSC. Esta nova orientação se materializou através da via legal, com instituição primeiramente da Lei no 9.790/1999, denominada como Lei das Organizações das Sociedades Cíveis de Interesse Público (OSCIPs); e, anteriormente na Lei nº 9.637/1998, que instituiu as Organizações Sociais (OS). Em segundo lugar, o estímulo à cooperação deu-se com a redução do financiamento internacional no país, responsável por uma parcela de importantes repasses de recursos as associações, e que se encerra quando o Brasil deixa de estar no rol dos países prioritários para investimento social.

Em termos de recursos transferidos às associações pelos governos em âmbitos municipal, estadual e federal, a pesquisa de Lopez e Bueno (2012) identifica forte ampliação dos valores transferidos, embora estes ainda sejam significativamente baixos (1.8% do orçamento geral da União em 2010, por exemplo). Trazemos abaixo a título elucidativo um gráfico apresentado pelos autores quanto às transferências para ESFL (entidades privadas sem fins lucrativos) nos três âmbitos estatais, no período de 2002 e 2009, segundo dados do Orçamento Brasil. Os próprios autores enfatizam que as informações não representam a totalidade dos valores repassados, uma vez que podem variar nos níveis estadual e municipal, segundo recursos outros que não constam nas bases de dados consultadas.

Gráfico 3 – Transferências para ESFL, nos diferentes âmbitos

Transferências para ESFL, por nível de governo (2002-2009)

(Em R\$ milhões de março de 2011)



Fontes: Tesouro Nacional e Orçamento Brasil. Elaboração dos autores.

Nota: O volume de recursos transferidos por municípios é uma estimativa bastante próxima do total de recursos, pois o número de municípios incluídos na base relatório *Finanças do Brasil* (Finbra) variou ao longo dos anos, mas inclui sempre mais de 95% das cidades brasileiras. Ademais, os municípios de porte médio e grande, que concentram os maiores orçamentos, estão sempre presentes. O leitor deve estar atento que, por indisponibilidade dos dados, a série vai até 2009, e não 2010.

Obs.: 1. Valores empenhados, devido à indisponibilidade de dados liquidados para estados e municípios.

2. Valores deflacionados pelo IPCA.

3. Foram consideradas as transferências feitas pela modalidade 50.

Fonte: Pesquisa *Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos* (1999-2010).

Em pesquisa mais ampla e posterior realizada por Lopez e Barone (2013), por sua vez, apresentam-se alguns avanços e variações nas tendências de crescimento. No período de 2003 a 2011, os autores identificaram a celebração de mais de 36 mil convênios, com cerca de 10 mil organizações. A tendência de crescimento anunciada no texto anterior (2012) parece ter sido quebrada, considerando-se que os gastos com as ESFL que, em 2005 foram de R\$ 6,2 bilhões, em 2011 passam para abaixo de R\$ 1,5 bilhão. A explicação para esta queda é particularmente importante para o nosso trabalho: trata-se de um perfil de mudança onde a União deixaria de conveniar-se diretamente com as associações, passando a “transferir recursos de forma indireta por meio dos demais níveis de governo” (LOPEZ; BARONE, 2013, p. 13). Este tipo de repasse é mais difícil de ser mensurado por pesquisas quantitativas, pelo grau de descentralização que congrega.

Embora rarefeitas, as pesquisas que encontramos até o momento sobre o estado da arte das parcerias Estado - sociedade civil no Brasil

nos permitem avançar em algumas frentes. O levantamento das FASFIL, embora apresente limitações, é de grande valia para compreendermos o universo de associações formais existentes e atuantes no país, suas áreas de atuação, tamanho e período de criação. Cobrindo o período de 2002 a 2010, trata-se de uma série histórica que possibilita traçar trajetórias e tendências das configurações das associações brasileiras. Já pesquisas como a das TIC OSFIL (2014, 2015) embora tenham enfoque na utilização de tecnologias da informação pelas organizações da sociedade civil, conseguem agregar dados sobre perfil e fontes de recursos das associações. Por sua vez, pesquisas realizadas a partir de convênios e transferências a nível federal permitem entender quais áreas, regiões e perfis de associações têm sido beneficiados.

As pesquisas corroboram a centralidade da temática abordada neste trabalho ao apontarem que grande parte das associações que fazem parcerias com o Estado atuam a nível local, sendo de pequeno porte, contando com baixo número de pessoal assalariado, onde a mão de obra voluntária aparece como prática comum. Se, ao menos 26% tem parcerias com governos municipais para execução de políticas sociais, e mais de 50% atuam com crianças, adolescentes e jovens, entendemos que grande parte desenvolve atividades de cunho educativo, para além de assistencial e de atividades culturais.

Há ainda que se acrescentar comentário quanto aos dados sobre o baixo número percentual de orçamento público destinado às parcerias com OSCs, nos diferentes âmbitos de governos. Estes dados nos permitem desacreditar referências apresentadas anteriormente que apontam veementemente que as parcerias são de fato terceirizações das obrigações do Estado, colocando-as sob-responsabilidades da sociedade civil. As reduzidas proporções de recursos repassados às associações pelo Estado, segundo as pesquisas anteriormente citadas, não corroboram com um cenário de ampla transferência de incumbências sociais para as associações. Parecem mais aproximar-se de parcerias estratégicas principalmente para execução de políticas. Porém, de todo modo, precisaríamos de mais dados empíricos para que possamos afirmar isto de forma categórica.

2.2 As parcerias em perspectiva: Noções de funcionamento, justificativas e normativas

Embora a existência de leis a nível nacional como a Lei no 9.790/1999 (Lei das Organizações das Sociedades Cíveis de Interesse

Público - OSCIPs); e anteriormente a Lei nº 9.637/1998 (Organizações Sociais - OS), existem também normativas a nível estadual e municipal, ou de órgãos estatais específicos a fim de disciplinamento da celebração da parceria, de forma que as normativas variam de acordo com os sujeitos contratantes e contratados do processo. Em nível da União, as transferências de recursos são realizadas através dos instrumentos jurídicos discriminados abaixo, cada um com características próprias.

Quadro 2 – Instrumentos de realização de Transferências em nível da União

a) Contrato de repasse é o instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União;
b) Convênio é o acordo ou ajuste que disciplina a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tem como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;
c) Termo de cooperação: instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão ou entidade da Administração Pública Federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente;
d) Termo de parceria é o instrumento jurídico previsto na Lei 9.790, de 23 de março de 1999, para transferência de recursos para Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIPs); e) Contrato de prestação de serviços (CPS) é o instrumento jurídico que regula a prestação de serviços realizada pela mandatária da União a favor do concedente, que deve conter Perguntas e respostas - Parte I 18 as atribuições delegadas, as limitações do mandato e a forma de remuneração pelos serviços;
f) Contrato administrativo de execução ou fornecimento (CTEF) é o instrumento jurídico que disciplina a execução de obra, fornecimento de bem ou serviço, regulado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e demais normas pertinentes à matéria, tendo como contratante o ente que figura como conveniente.

Fonte: Controladoria-Geral da União (2013 - 2014).

Goldbaum, Pedrozo e Barbosa, em estudo de 2016, trazem dados coletados junto a órgãos responsáveis pela realização das parcerias no âmbito da União. Na tabela 1 abaixo, os dados quanto às parcerias celebradas são discriminados segundo modalidade (sejam convênio,

contrato de repasse ou termo de parcerias); e quanto a Esfera administrativa (Consórcio Público, Empresa Pública/Sociedade Economia Mista, Estadual, Municipal ou por Instituição Privada sem fins lucrativos). Vemos que, conforme reiterado em sessão anterior, o maior número de parcerias concentra-se a nível municipal, e em maior parte através da modalidade de Contrato de Repasse.

Tabela 1 – Instrumentos de realização de Transferências a nível da União

Esferas Administrativas	Convênio	Contrato de Repasse	Termo de Parceria	Total de Parcerias
Consórcio Público	78	38	0	116
Empresa Pública/Sociedade Economia Mista	296	160	0	456
Estadual	5.286	1.752	0	7.038
Municipal	14.754	45.686	0	60.440
Privada	10.780	941	120	11.841
Total	31.194	48.577	120	79.891

Fonte: Siconv/Portal de Convênios e Portal da Transparência. Reproduzida de Goldbaum, Pedrozo e Barbosa (2016).

Em julho de 2014 é sancionada a Lei N°13.019, conhecida como Marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que “estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público;” e ainda, “define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis n° 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”¹⁸.

Esta lei atualiza as modalidades de parcerias (designados no Quadro 1), sendo agora considerados: 1) *Contratos de Gestão*, celebrados com associações qualificadas como Organizações Sociais, nos termos da Lei Federal n°9.637/98; 2) *Termos de Parceria*, celebrados com associações qualificadas como OSCIPs, nos termos da Lei Federal n° 9.790/99; e 3) *Termos de Colaboração e Termos Fomento*, celebrados com organizações da sociedade civil em geral, nos

¹⁸ Texto disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/legislacao>, Último acesso em: novembro de 2016. A página dispõe sobre as Leis, Decretos, Portarias, Instruções Normativas e Jurisprudências referentes a regulamentação aos convênios a nível federal.

termos da nova Lei nº 13.019/14. O artigo 5º desta lei tem como fundamentos: “a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia”¹⁹.

Dentre os requisitos que a lei do MROSC estabelece para parâmetros mais transparentes, estão a existência de um mínimo de três anos de experiência prévia por parte das OSCs na área objeto da parceria; ter Estatuto, objetivos de relevância pública, Conselho Fiscal e previsão de destinação do patrimônio a outra atividade similar em caso de dissolução da associação; publicidade de relatórios contábeis e documentos de propriedade de imóvel em caso de necessidade do mesmo a execução do projeto; ainda, certidões de regularidade fiscal e de existência jurídica, ata de eleição de diretoria, relação nominal dos dirigentes, documento de comprovação de funcionamento da associação no endereço informado no CNPJ. Em outro sentido, a lei é um avanço por prever criação do “Conselho Nacional de Fomento e Colaboração”, órgão a ser composto por entidades e representantes governamentais, a fim de divulgar, propor e apoiar o fortalecimento das relações de colaboração entre Estado e sociedade civil.

A Lei nº 13.019 foi considerada pela sociedade civil como uma importante conquista, diante do cenário em que as parcerias realizar-se-iam nos diferentes âmbitos governamentais do país. De fato, se faz necessário reiterar que o MROSC é resultado de um processo de iniciativa não de ordem governamental, mas da própria sociedade civil. Diante da ausência de sistematização jurídica e definições legais das relações entre sociedade civil e Estado, as parcerias estariam sendo feitas majoritariamente através de sistemas convencionais de convênios e contratos, conforme Lei nº 8.666/93, conhecida como Lei das licitações, onde o resultado decorre de um processo de concorrência. Considerando que esta lei licitatória tem por objetivos parcerias com empresas, não é adequada no caso das OSC, que necessitariam de uma legislação própria, por possuírem razões e objetivos outros.

Assim, em 2010, um grupo de organizações, movimentos e redes articulou-se através de uma plataforma, para um novo Marco Regulatório para as OSC, apontando a necessidade de aprimoramento nas leis referentes às parcerias. Em 2011, o Governo Federal criou um

¹⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm. Último acesso em: novembro de 2016.

grupo de trabalho interministerial para elaborar propostas e análises sobre a temática, em conjunto com a sociedade civil. A coordenação do grupo foi realizada pela Secretaria-Geral da Presidência, com “a participação da Casa Civil; Controladoria-Geral da União; Advocacia-Geral da União; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Justiça; Ministério da Fazenda; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e de 14 organizações da sociedade civil de representatividade nacional”²⁰. Nos anos de 2012 e 2013 intensifica-se o processo, passando pela organização de seminário internacional, consultas públicas, discussões a nível estadual e municipal, até chegar à relatoria da proposta de Lei e debate em plenária da Câmara dos Deputados e Senado Federal.

O procedimento de realização da parceria entre órgão público e OSC, segundo a nova legislação, deve ocorrer em cinco etapas, sendo elas: 1. Planejamento; 2. Seleção e Celebração; 3. Execução; 4. Monitoramento e Avaliação; e 5. Prestação de contas. O processo passa não mais por licitação, mas por divulgação de um “Chamamento Público” das organizações da sociedade civil, que devem apresentar um Plano de Trabalho com planejamento de objetivos e justificativas da proposta e todos os dados necessários para seleção. Os critérios de elegibilidade passam pela capacidade técnica, com base em diretrizes e objetivos dos programas em questão, a fim de uma melhor efetividade na execução das políticas. O MROSC também inova ao regulamentar a atuação em rede das OSC, possibilitando ações mais estratégicas, ao poderem estas apresentar um plano de trabalho comum.

Ao que nos pese, o maior mérito do MROSC seria estabelecer um patamar diferenciado das relações de interação com o Estado, isto porque, sem uma legislação específica e com convênios onde as OSC são reconhecidas como *prestadoras de serviço*, precisando passar por licitações assim como as empresas, as parcerias dar-se-iam em uma relação que é hierárquica desde a sua concepção. A visão da execução de políticas públicas como uma terceirização de serviços do Estado é bastante restritiva, e de fato legitima a maior parte das críticas a estas parcerias. A sanção da Lei n° 13.019/2014 é significativa pela dimensão

²⁰ Citação e informações retiradas de Cartilha sobre o MROSC (2014), elaborada pela Secretaria-Geral da Presidência, Disponível em: http://portal.convenios.gov.br/images/manuais/Marco_Regulatorio_Das_relacoes_entre_Estado_e_Sociedade_Civil_1.pdf, Último acesso em: novembro de 2016.

de *reconhecimento* dos potenciais e da atuação das OSC, e seu diferencial com relação às práticas mercadológicas, em uma relação que se pretende menos hierárquica e mais cooperativa entre as duas partes, visando o bem comum.

Por outro lado, uma crítica para com esta nova legislação refere-se ao não rompimento com uma prática que força a competitividade entre OSCs e OSCs, e que lembra práticas mercadológicas. Denominemos Licitação ou Chamamento Público, cabe-nos indagar se o processo resulta em uma atuação mais engajada das associações, que irão procurar destacar-se; ou em renúncia e adequação a projetos políticos existentes, governistas, em detrimentos de objetivos autônomos da associação, construídos de acordo com experiência prática junto à realidade local.

É aventado por entidades da sociedade civil o caráter pontual e insuficiente do Marco, já que exclui a discussão sobre a maior parcela das associações, que não possuem parcerias com o Estado. Por outro lado, ele simboliza um primeiro esforço para que se reverta o estigma negativo imputado as OSCs (resultado das denúncias de corrupção e abalo da confiança pública nestas entidades) e para que os termos de realização das parcerias se deem de forma mais responsiva e, principalmente, mais paritária e em regime de cooperação entre sociedade civil e Estado.

Considerando as diversas modalidades de parcerias existentes, e um cenário de transição para uma norma normativa, foi-nos difícil adotar apenas uma terminologia a ser aqui utilizada. Em alguns casos, julgamos mais adequado intitular de parceria (de acordo com conceito atualizado pelo referencial teórico), em outros, chamamos de convênios, principalmente em se considerando que esta é a denominação utilizada pelos atores entrevistados junto a SME e OSCs.

Normativas do convênio entre Secretaria Municipal de Educação e organizações da sociedade civil em Florianópolis

Voltando-nos agora mais especificamente sobre as tratativas a nível municipal, conforme nosso objeto de pesquisa, apresentamos a regulamentação dos convênios entre SME e OSCs do município de Florianópolis na área da educação. Para isto, utilizaremos informações públicas quanto a normativas e legislações municipais, bem como documento intitulado *Orientações básicas sobre transferência e execução dos recursos, elaboração e encaminhamento das prestações de contas – Instituições Conveniadas* (SME, 2016). Este último foi-nos

entregue pelos administradores públicos durante nossa pesquisa de campo e destina-se a ser uma diretriz para que as entidades conveniadas possam acorrer em caso de dúvidas sobre deveres e regulações do convênio.

Logo de início o documento *Orientações Básicas...* apresenta a fundamentação legal com que o convênio é estabelecido em conformidade com Constituição Federal de 1988, além de regulamentação estadual, municipal e outras. Como podemos visualizar abaixo, no Quadro 3, a lista de normativas é bastante extensa, embora ainda não traga a lei do MROSC, o que justifica-se pela mesma não ter entrado ainda em vigor a nível municipal, a qual possui previsão para 1º de janeiro de 2017.

Quadro 3 – Fundamentação legal para convênio SME – OSCs em Florianópolis

NACIONAL			ESTADUAL			MUNICIPAL		
Lei	Federal	nº	Instrução	Normativa	nº	Lei	Municipal	nº
8.666/1993			14/2012	Tribunal	de	7.508/08*		
			Contas – SC					
Lei	Federal	nº	Instrução	Normativa	nº	Decreto	Municipal	nº
8.883/1994			15/2012	Tribunal	de	12.561/2014		
			Contas – SC					
Lei	Federal	nº	Instrução	Normativa	nº	Decreto	Municipal	nº
4.320/1964			16/2013	Tribunal	de	13.192/2014		
			Contas – SC					
Lei Complementar	nº		Instrução	Normativa	nº	Lei Orgânica	Municipal	
101/2000			17/2013	Tribunal	de	de Florianópolis	1990	
			Contas – SC					
Lei	Federal	nº				Decreto	Municipal	
8.069/1990 – ECCA						nº4,854/2007		
Lei	Federal	nº				Resolução	CEB	nº
9.394/1996 – LDB						01/1999**		
Lei	Federal	nº						
10.172/2001 –PNE								
Lei	Federal	nº						
11.494/2007								
FUNDEB								
Decreto	Federal	nº						
6.253/07								
Acordãos do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de contas do Estado de SC								

Fonte: Secretaria Municipal de Educação, 2016.

Legenda:

ECCA – Estatuto da Criança e do Adolescente; **LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; **PNE** – Plano Nacional de Educação; **FUNDEB** – O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação;

*Sistema Municipal de Ensino do Município de Florianópolis;

** Resolução CEB – Estabelece Diretrizes para a educação Infantil, segundo resolução vigente do Conselho Municipal de Educação.

Atualmente é o Decreto Municipal nº 13.192/2014 que regulamenta as parcerias entre órgãos municipais e OSCs. O mesmo diferencia as possibilidades de parcerias segundo a natureza da concessão, sendo elas: 1) Subvenções Sociais; 2) Contribuições; 3) Auxílios e; 4) Convênios. Em geral, o decreto municipal segue normativas nacionais, com poucas exceções. Ele elenca a documentação necessária a uma entidade ser considerada regularizada para a parceria, e estabelece condições e prazos rígidos para a prestação de contas dos convênios (prazo de sessenta dias para entrega de balancetes e comprovantes e relatório). É requisitado que o Plano de Trabalho e de Aplicação dos Recursos seja enviado anualmente para a SME, e que as entidades estejam em dia com o preenchimento do Censo Escolar Anual.

Quanto aos deveres da SME na realização do convênio, consta o comprometimento nos repasses de recursos para que o atendimento das crianças e adolescentes seja garantido²¹. Estes recursos podem ser empregados pelas OSC para compra de alimentos, manutenção e pagamentos de encargos trabalhistas e com ensino na associação. O documento *Orientações Básicas...* (SME, 2016) traz uma longa lista de

²¹ Embora a garantia de continuidade dos repasses firmado na parceria, as conveniadas relatam inúmeras situações de atrasos nos repasses, que muitas vezes impossibilitam a continuidade das atividades com o público-alvo. Coincidentemente, no período de escrita deste trabalho (novembro de 2016), a situação municipal é de atrasos nos repasses as OSCs, de forma que as associações conveniadas se organizaram e articuladas com o Fórum Municipal de Políticas Públicas, estão reivindicando o repasse imediato dos recursos atrasados. A fim de chamar a atenção da sociedade para o problema, utilizam amplamente redes sociais na internet e veículos midiáticos locais, além de mobilizações como manifestações públicas. A página do Fórum na rede social Facebook centraliza as principais informações sobre a falta de repasses financeiros por parte da prefeitura para em torno de 2,5 mil crianças e adolescentes.

Disponível

em:

https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=764485473690644&id=192333897572474, Último acesso em: novembro de 2016.

itens permitidos e não permitidos a serem pagos com recursos provenientes da parceria. No documento supracitado, nos chamou a atenção a obrigatoriedade de as associações possuírem Portaria de Autorização de Funcionamento, com parecer positivo do Conselho Municipal de Educação (CME), e ainda o Certificado de Entidade de Assistência Social (CEAS), emitido pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) para que a parceria possa ser celebrada.

Capítulo III – Os convênios entre a SME e as associações de Florianópolis: uma análise

3.1 – Sobre as associações conveniadas, atuação institucional e distribuição espacial

Procuramos nos voltar agora para a descrição e análise dos dados coletados junto a SME e conveniadas. O capítulo divide-se em três partes. Inicialmente, apresentamos os dados coletados junto a SME quanto às quais são as entidades conveniadas, sua atuação institucional junto a conselhos de políticas e Fóruns, onde localizam-se geograficamente na cidade, quantidade de crianças e adolescentes atendidos e o montante destinado pela SME a estas associações. Na segunda parte do capítulo nos voltamos para as entrevistas realizadas com dirigentes das associações conveniadas, além da reflexão sobre a atuação dos gestores públicos. Ao final, ponderações quanto às potencialidades educativas das associações enquanto novos espaços educativos não formais.

Convém destacar que embora nosso recorte se concentre nas associações de contraturno escolar que atendem crianças a partir de 06 anos de idade, em alguns casos não foi possível separar os dados, de forma que as entidades que atendem público da educação infantil estão incluídas. Nossa escolha por não nos focarmos também nas entidades que oferecem educação infantil justifica-se pelo escopo e objetivos do trabalho. Temos que as entidades conveniadas que oferecem vagas para educação infantil adentram o rol das entidades de Educação Formal, enquanto as entidades de contraturno atuam segundo metodologias próprias e autônomas, aproximando-se melhor do que Gohn (2006, 2014) define como Educação não Formal. Outra justificativa seria que o enfoque no ensino infantil implicaria contatar a Diretoria de Educação Infantil, trazendo dificuldades outras por precisarmos conduzir a pesquisa nos dois setores da SME, e acionando gestores públicos outros. Reiteramos, porém, que algumas conveniadas oferecem vagas tanto na educação infantil como de contraturno, de forma que os dados se sobrepõem em alguns casos.

Em princípio, quanto ao total de associações conveniadas junto a SME Florianópolis, vemos um quadro que parece se manter nos três últimos anos, com pequenas variações. Quanto ao número de parcerias, temos em 2013 53 associações, em 2014 46, e em 2015 um total de 49 associações entre educação infantil e contraturno escolar, conforme pormenorizado abaixo. Também o número de crianças e adolescentes

atendidos teve pouca variância nos últimos três anos, permanecendo entre 5 a 6 mil no todo. Por último, quanto aos valores repassados, temos importante aumento entre 2013 e 2014, mantendo-se em 2015.

Quadro 4 – Total de associações conveniadas a SME por ano, valores e total de vagas

	2013	2014	2015
	53	46	49
Número de associações conveniadas	35 contraturno escolar 18 educação infantil).	32 contraturno escolar 14 ensino infantil	34 contraturno escolar 15 educação infantil.
Quantidade de crianças e adolescentes atendidos	Em torno de 6 mil.	5.198 mil	6.027 mil
Valores repassados pela sme a conveniadas	11 milhões 785 mil reais.	Quase 14 milhões	14 milhões

Fonte: Autoria própria, a partir de informações coletadas na página da SME.

Em 2016, o total de entidades conveniadas considerando apenas o contraturno aumenta significativamente, de 34 em 2015 para 41 associações no presente ano. Não foi possível angariar informações quanto ao total de crianças e adolescentes atendidos ou ao valor total de repasse quanto ao ano de 2016, pelo mesmo estar ainda em andamento. O aumento significativo explica-se pelo estabelecimento de um novo tipo de parceria, agora com os Centros de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (CCFV).

Para além das parcerias tradicionais com as OSCs, no ano de 2016 a SME passa a fazer parcerias também com os Centros de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (CCFV). Trata-se de proposta executada pela Secretaria Municipal de Assistência Social, que se aproxima dos propósitos de muitas das entidades sem fins lucrativos, mas que é gerida pelo Estado. Pode ser oferecida junto a unidades de Proteção Social Básica, como os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), em outras Unidades Públicas ou mesmo em entidades privadas sem fins lucrativos conveniadas que possuam registro no CMAS. Objetiva atender adolescentes e jovens de 13 a 17 anos, oferecendo oficinas ligadas à formação para o Mundo do Trabalho, Inclusão digital, arte, esportes e atividade culturais. As formas de acesso passam pela indicação de órgãos competentes, ou por escolas, seguindo critérios de público prioritário, principalmente segundo renda e sendo famílias beneficiárias de programas de transferência de renda. No ano de

2016, foram um total de oito os CCFVs que passaram a ser conveniados a SME²².

Dentro da estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Educação, dividida em seis diretorias, além de gerências e órgãos como os Conselhos gestores, é a Diretoria de Ensino Fundamental a responsável pelos convênios. Mais especificamente, é a Gerência de Articulação Pedagógica e Educação Continuada que responsabiliza-se pela gestão e realização dos convênios com as associações, além de supervisionar também o departamento de Educação de Jovens e Adultos. De forma mais direta, são *dois* os gestores públicos responsáveis pelas conveniadas. Cabe a estes o acompanhamento da atuação das associações, mediante reuniões mensais ou conforme a necessidade com as conveniadas, além de visitas para observar o cotidiano da atuação das mesmas, análise dos Planos de Trabalho e seleção das conveniadas, dentre muitas outras competências. O processo de prestação de contas também é orientado por estes gestores, mas a documentação é entregue a Diretoria Administrativa e Financeira, que se encarrega de examinar as contas. Já sobre a alimentação das crianças e adolescentes, é o Departamento de Alimentação Escolar o encarregado de supervisionar a alimentação servida nas associações²³.

Assim, tendo em mãos as respectivas listas com as entidades conveniadas por ano, prosseguimos pontuando sobreposições e descontinuidades das parcerias. Nominalmente, temos um total de parcerias com 57 associações nos anos de 2013, 2014 e 2016. Quanto as repetições, das 57, 29 permaneceram com o convênio nos 3 anos ininterruptamente, somando pouco mais de 50% do total. Embora poucos casos em que parcerias ocorreram em dois dos três anos, vemos que o número associações que perduram na parceria por apenas um ano é considerável e crescente. Em 2013 temos 3 casos, 2014 com 9 casos e

²² Estão estes localizados em áreas estratégicas da cidade, geralmente próximas a grandes conglomerados urbanos com altos índices de vulnerabilidade social. São eles: CCFV Chico Mendes, CCFV Costeira, CCFV Itacorubi, CCFV Tapera, CCFV Novo Horizonte, CCFV Jardim Atlântico, CCFV Agrônômica e CCFV Monte Verde. Informações disponíveis em: <http://portal.pmf.sc.gov.br/entidades/semas/index.php?pagina=servpagina&menu=3&id=4599>, Último acesso em: novembro de 2016.

²³ Todas estas informações resultam de conversas com os gestores em questão. Procuramos obter dados anteriores aos anos citados, mas a SME não os tinha de forma sistematizada, de forma que não foi-nos possível agregar um período maior á análise.

em 2016 encontramos 12 novas entidades não presentes nos demais anos²⁴.

Podemos salientar que embora um alto número de associações perdurem como conveniadas durante um período maior de tempo, há certa rotatividade. A mesma pode estar relacionada a dificuldades que as OSC enfrentam na prestação de contas das atividades, ou a uma competitividade entre as associações que ocasiona na não seleção para continuidade da parceria. Em entrevista com um dos gestores públicos responsáveis pelos processos de convênios, porém, o mesmo afirma que não há uma ampla competitividade das associações, de forma que a grande maioria que encaminha Planos de Trabalho nos parâmetros adequados e estando em condição Regular quanto ao cumprimento das exigências, é selecionada, a depender dos recursos disponíveis.

Há um outro aspecto do universo de associações conveniadas que convém destacar: a grande quantidade de associações religiosas. Consideramos como associações religiosas aquelas que possuem em seu núcleo originário e organizacional um estreito vínculo com alguma doutrina religiosa. Assim embora não objetivem (ao menos diretamente) atividades de proselitismo religioso, possuem raízes ou são mantidas por órgãos religiosos. Exemplos seriam o Centro de Educação e Evangelização Popular - CEDEP vinculado ao catolicismo, e o Lar Fabiano de Cristo, de origem espírita. Com efeito, são as entidades religiosas que historicamente são pioneiras em práticas associativas, e embora uma maior pluralidade de associações existentes atualmente, as religiosas ainda figuram com importante relevância no campo. As mudanças que observamos quanto ao associativismo religioso são de crescimento de associações de denominações como as evangélicas e espíritas, seguindo novas configurações do campo religioso. Aqui, dentre as 57 associações conveniadas, 20 (35%) *podem ser consideradas como religiosas*, sendo 13 da denominação Católica, 05 Espírita e 02 Evangélicas. Destas, a maioria já carrega no nome este vínculo, como Associação Beneficente Evangélica de Assistência Social (AEBAS), Irmandade do Divino Espírito Santo (IDES) ou Seara Espírita Entrepasto da Fé (SEEDE)²⁵.

²⁴ A relação completa para os anos de 2013, 2014 e 2016 está disponível no Anexo 3 deste trabalho de conclusão de licenciatura. Para os anos de 2013 e 2014, a lista estava disponível no site da SME. Para 2015, não conseguimos acesso, e quanto a 2016, foi-nos repassado pelos gestores.

²⁵ De qualquer forma, procuramos realizar minuciosa análise nas páginas das 57 associações, verificando históricos, estatutos, missão, dentre outras

Outra frente relevante de ser considerada aqui diz respeito à atuação das associações conveniadas junto a espaços institucionais representativos, como no caso do pertencimento a Conselhos Gestores. Em se pensando que também cabe às associações tanto *fiscalizarem* ações estatais quanto *proporem* políticas, auxiliando na tomada de decisões, a atuação da sociedade civil na esfera conselheira é um papel importante que as associações desempenham, contribuindo com o controle social. Assim sendo, verificamos quais associações conveniadas a SME fizeram parte dos conselhos municipais no período de 2001 a 2015²⁶. No Quadro 5, podemos observar que 12 das 57 associações estão presentes no CMDCA e 10 no CMAS. De forma coerente, as associações fazem-se representar nos Conselhos temáticos mais relacionados à sua prática associativa, seja Direitos da Criança e do Adolescente, Assistência Social, Direitos da Pessoa com Deficiência, do Idoso e da Educação. A atuação na interface sócio-estatal dos conselhos é um dos repertórios nos quais as associações podem defender seus interesses e atuar junto ao Estado, supostamente de forma paritária. Seja de maneira conflituosa ou cooperativa, buscam a garantia e expansão de direitos aos setores mais excluídos da população, principalmente os que lhe são público-alvo.

Quadro 5 – Presença das associações conveniadas a SME em Conselhos Gestores Municipais

Conselhos Gestores Municipais	Total presença conveniadas
Conselho Municipal da Criança e do Adolescente – CMDCA	12
Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS	10
Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência - CMDPD	5
Conselho Municipal do Idoso – CMI	2
Conselho Municipal de Educação CME	2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados por Márcia Inês Schaefer.

informações. Só listamos como religiosas as associações às quais encontramos informações suficientes para designá-las como tal.

²⁶ O levantamento dos conselhos municipais, órgãos e associações presentes nas gestões de 2001 – 2015 foi realizado pela bolsista de Iniciação Científica da pesquisa “Impactos democráticos do associativismo: dimensões individuais, políticas e sociais” (2014 -2015), Márcia Inês Schaefer, no ano de 2015, a ser futuramente publicado em periódico científico.

Assim como as associações conveniadas articulam-se junto aos conselhos gestores, também entre os gestores da SME responsáveis pelos convênios, vemos um engajamento que podemos denominar, como Cayres (2015), de *Ativismo Institucional*. Reiteramos a importância da atuação dos burocratas de médio escalão dentro da estrutura estatal e para além dela, considerando um contexto onde as fronteiras existentes são fluídas e se diluem, a depender do contexto (PIRES, OLIVEIRA E LOTTA, 2014). Precisamos nos distanciar de uma definição rígida entre sociedade civil virtuosa frente ao Estado autoritário. A atuação dos burocratas deve ser pensada de uma perspectiva relacional, pensando as redes em que os atores situam-se, não podendo ser situados simplesmente como societais ou estatais, dado que os mesmos estão situados *no* Estado e *na* sociedade ao mesmo tempo (CORTES e LIMA, 2012).

Conforme citado anteriormente, apenas duas pessoas são responsáveis pela administração dos convênios (dado que um terceiro estaria de licença). Em conversas com estes gestores, ficou bastante visível este comprometimento e a prestatividade. Embora extremamente ocupados, nos receberam e se mostraram disponíveis a cooperar com a pesquisa e disponibilização de dados, embora o tivessem que fazer em horários de intervalo para café (entre receber dirigentes de uma e outra associação). Encontramos muitas dificuldades em conseguir conversar por telefone ou marcar um horário para entrevistas. O que de início nos pareceu falta de vontade de cooperação com a pesquisa de campo, mostrou-se ser resultado de ampla dedicação ao trabalho e real falta de tempo. Estes gestores passam muito tempo entre reuniões com associações (públicas ou particulares), entre diferentes setores procurando negociar e mover processos, além das visitas às 57 conveniadas. Estão ainda envolvidos em conselhos gestores, seja como conselheiro, como presidente de um dos conselhos municipais ou contribuindo em muitos projetos e planejamentos.

Nas conversas com estes atores governamentais, pudemos perceber seu envolvimento e defesa para possibilitar a continuidade do trabalho das associações da cidade, e ainda a militância na defesa de direitos das crianças e adolescentes. Expressam um tom de admiração pelo trabalho realizado pelas OSCs, procurando auxiliá-las nos difíceis processos de prestação de contas e apresentação de Planos de Trabalho. Possuem um trabalho difuso, onde necessitam realizar cobranças das associações e ao mesmo tempo dos órgãos governamentais quando situações burocráticas dificultadoras apresentam-se.

Nas entrevistas com as associações, alguns dirigentes relataram possuir uma relação bastante tranquila com a SME, mais do que com a SMAS²⁷. Uma das associações, por exemplo, relata um maior envolvimento e participação da SME junto a atividades da associação, onde os gestores públicos “pegam junto com a agente”, estando presentes e auxiliando nos “movimentos” que os dirigentes procuram desenvolver na associação. Não apenas monitorando e fiscalizando as atividades da associação através de visitas, mas de fato acompanhando em situações de dificuldades.

Em se tratando da localização geográfica das associações conveniadas referente aos anos de 2013, 2014 e 2016, construímos um mapa marcando a localização das mesmas,²⁸ e a fins comparativos, apresentamos ao lado o mapa referente às regiões com maior concentração de população em condições de pobreza absoluta na cidade de Florianópolis.

²⁷ Aqui temos um aspecto restritivo deste trabalho. Conforme foi-nos percebido, e salientado pelos próprios gestores da SME, a maioria das associações que possuem convênios com a SME, possuem também com a SMAS, de forma que idealmente deveríamos ter pesquisado conjuntamente os convênios com as associações por parte das duas Secretarias, o que fugiria ao escopo deste trabalho.

²⁸ Elaborado a partir de lista com nomes e endereços das associações conveniadas, repassada em pesquisa de campo pelos gestores públicos da SME. Deixamos este Mapa em modo público no Google Maps, de forma que possa ser acessado através do endereço: <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1GCveTbq5NKGpRUDmiHRPHXjXZE&ll=-27.60710258531953%2C-48.609944032558076&z=10>

O que podemos observar no mapa das conveniadas é a alta concentração na região central da cidade, bem como na parte continental. Esta disposição parece seguir as disposições e distribuição mais geral das associações em Florianópolis, se tomarmos como referência o *Mapeamento de ONGs da Grande Florianópolis*, realizado

pelo Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICOM)²⁹. Em regiões como o Maciço do Morro da Cruz na região central, ou entornos da comunidade Chico Mendes na parte continental, vemos um contexto histórico de maior precarização, densidade populacional, ocupações irregulares e população com maiores índices de pobreza, daí a maior concentração de associações voltadas a atender principalmente crianças e adolescentes provenientes destas comunidades.

Segundo o relatório da pesquisa *Sinais Vitais 2010 – Crianças e Adolescentes em Florianópolis* (2010), realizada pelo ICOM, mais de 25% da população de Florianópolis é composta por crianças e adolescentes. Segundo estimativas, *1 em cada 5 crianças e adolescentes vive em condições de pobreza* (25 mil do total de 144 mil crianças e adolescentes, aproximadamente). Considera-se que esta faixa etária da população em condições de pobreza pode ser apreendida como em situação de Vulnerabilidade Social (ou Risco Social) conforme diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECCA). Ainda segundo o relatório, as 85 ONGs cadastradas junto ao Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA) da cidade declaram ter capacidade de atender em torno de 11 mil crianças e adolescentes. Em 2009, estima-se que estas ONGs tenham investido 20 milhões de reais neste atendimento, dos quais apenas 10% provêm dos convênios com o poder público, segundo dados aproximados (ICOM, 2010)³⁰.

3.2 – As parcerias e seus impactos na perspectiva dos atores de associações conveniadas

Em nossa pesquisa de campo, procuramos nos focar em dois eixos: o funcionamento e perspectivas quanto aos convênios segundo interlocução com gestores públicos da SME, e o funcionamento e perspectivas quanto aos convênios segundo interlocução com dirigentes das associações. Devido a grande quantidade de associações

²⁹ Este mapeamento dispõem a localização de 319 associações na região da Grande Florianópolis. Acesso em: <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1hQaQBPKMF8ZwsdjiP9lWjKO52Mk&ll=-27.617878398608834%2C-48.53021548986021&z=11>, Último acesso em: novembro de 2016.

³⁰ Relatório disponível em: http://www.icomfloripa.org.br/icom/wp-content/uploads/2013/10/sinais_vitais_2010-site.pdf, Último acesso em: novembro de 2016.

conveniadas, a seleção quanto a quais seriam entrevistadas valeu-se de critérios como 1) centralidade no campo associativo da cidade, conforme apontamentos de registros de outras pesquisas realizadas no âmbito do NPMS, como Lüchmann, (2016); 2) Conveniadas nos três anos apurados, 2013, 2014, 2016; 3) Associações com maior envergadura: que atendem a uma maior quantidade de público-alvo; 4) Atuação mais engajada junto a conselhos e fóruns da cidade.

Quadro 6 - Entrevistas realizadas com SME e Associações Conveniadas

Data	Associação/SME	Entrevistado	Local
07/06/2016	Secretaria Municipal de Educação	Conversa com Gestor SME	SME
26/08/2016	Secretaria Municipal de Educação	Conversa com Gestor SME	SME
03/08/2016	Ação Social da Trindade	Dirigente	Sede da associação
08/08/2016	Associação Evangélica Beneficente de Assistência Social - AEBAS	Dirigente	Sede da associação
09/08/2016	Seara Espírita Entrepósito da Fé- SEEDE	Dirigente	Sede da associação

Fonte: Autoria própria.

No caso da AEBAS e Ação social da Trindade, tratam-se não apenas de associações centrais no contexto associativo de Florianópolis, como de associações mais antigas (fundação em 1965 e 1958, respectivamente). A forma de organização das associações também é parecida: ambas trabalham de forma descentralizada, com vários núcleos em diferentes regiões da cidade. A AEBAS possui 4 núcleos, sendo eles, Núcleo Prainha (Prainha), Núcleo Vila Santa Vitória (Agrônômica), Núcleo Caieira (Caieira do Saco dos Limões) e Núcleo Frei Damião (Palhoça). A associação possui uma sede administrativa, localizada no bairro Estreito, em Florianópolis. Conta com aproximadamente *35 trabalhadores* nas quatro unidades, poucos voluntários, mas procura formar parcerias com universidades para realização de Estágios Obrigatórios por parte de estudantes na instituição. Atendem em torno de *300 crianças e adolescentes* nas quatro casas.

A Ação Social da Trindade também possui quatro unidades sob sua tutela, mas diferentemente da AEBAS, neste caso, cada qual possui formalização própria, de forma que podemos denominá-las de associações. São elas: a Creche Francisco de Assis (Serrinha), Casa da

Criança Morro da Penitenciária (Trindade), Casa São José (Serrinha) e Projeto Crescer com Amor (Morro do Quilombo, Itacorubi). Ao todo, atendem *460 crianças e adolescentes*, a maioria em contraturno escolar. A Ação Social da Trindade coordena outros trabalhos de Assistência, como o projeto junto à penitenciária,³¹ e possui atuação estreita junto a Associação Amigos do Hospital Universitário, também originariamente vinculada a Ação Social, mas agora com formalização e dirigentes próprios.

A Associação Seara Espírita Entrepasto da Fé (SEEDE), por sua vez, é mais recente, tendo sido criada em 1990, possuindo apenas uma sede, localizada no bairro Monte Verde. Embora não atue de forma descentralizada como as anteriores, impressiona a ampla estrutura da associação, com vagas para atender até *500 crianças e adolescentes*, entre contraturno e creche. Possui *60 professores* contratados, alguns voluntários (maior parte fundadores) que auxiliam na parte administrativa e *50 voluntários* que auxiliam de forma pontual em eventos, atividades e oficinas, conforme necessidade e segundo dados aproximados. Embora não possua núcleos descentralizados, a SEEDE destaca-se por ser referência em atuação e administração, de forma que é frequentemente chamada pelo poder público municipal a assumir a direção de OSCs conveniadas com problemas de diferentes ordens. Segundo dirigente entrevistado, a associação já auxiliou três outras OSCs no município, realizando reformas, procurando levantar documentação para os convênios e auxiliando na prestação de contas, conforme trecho da entrevista:

Às vezes as pessoas não conseguem manter, porque para receber a verba, tem que estar com a prestação de contas tudo certinho, caso não atrasa a verba. Então todo mês tem que fazer a prestação. Mas nem toda ONG tem condições de fazer, muitas não tem muita estrutura. Então esta é a terceira ONG que nós pegamos para ajudar assim a levantar, fazer reformas, deixar tudo nos eixos e depois então devolvemos. Uma creche que nós pegamos no outro lado da ponte estava com muitos problemas e parada. Os pais pararam até a

31 Trata-se de projeto de cunho reeducativo, regulamentado em 2014 pelo Governo Estadual, pela Lei Nº 16.539, de 23 de dezembro de 2014. Vincula-se a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) e tribunal de Justiça de Santa Catarina. Encontra-se em fase de Implantação.

ponha pra protestar. Então o secretário de educação chamou a gente pra ver se nós pegávamos pra ajudar, porque por ser uma ONG a prefeitura não podia assumir lá. Tinha que aumentar a creche, então assumimos e depois de tudo pronto repassamos para outras ONGs tocarem. (Dirigente SEEDE, 2016).

Os dados coletados junto a SME foram utilizados principalmente para melhor entendermos normativas e formas de funcionamento dos convênios, conforme descritos no capítulo anterior, além de coleta de dados quanto às conveniadas. Aqui serão mobilizados mais para pensar perfis e trajetórias de engajamento destes gestores públicos com a questão social. Quanto as entrevistas com as associações, nossa análise contemplará alguns eixos principais identificados, sendo eles 1) Os tipos de Parcerias, Duração e Finalidade, suas vantagens e desvantagens; 2) As Redes conformadas com associações da sociedade civil; 3) A atuação junto a órgãos Institucionais como conselhos e Fóruns; 4) Processos e mudanças relacionados a tendências mais amplas das associações da sociedade civil, como adaptação as legislações e políticas implementadas, processos de profissionalização das OSCs e capacidade de adaptação as demandas locais.

Quadro 7 - Parcerias segundo tipos de Instituições, Duração e Finalidade

Tipos de parceria	Frequência	Duração	Finalidade
SME - Florianópolis	3	Contínua – Renovação Anual	Recursos
SMAS	3	Contínua – Renovação Anual	Recursos
FIA ³²	2	Pontual	Recursos
SME - Palhoça	1	Contínua – Renovação Anual	Recursos
Empresas	3	Pontual	Recursos e Prestação de serviços
Igrejas	2	Contínua	Cedência de espaço
Pessoas Físicas	1	Contínua e Pontual	Doações e Recursos
Associações Estrangeiras	1	Contínua	Recursos

³² Fundo para a Infância e Adolescência. Trata-se de projeto de cunho temporário, que as associações podem participar enviando projetos de ações segundo editais, que podendo ou não ser selecionados.

Universidades	2	Contínua e Pontual	Eventos e de Serviços
---------------	---	--------------------	-----------------------

Fonte: Autoria Própria através de dados coletados nas entrevistas.

Nestas associações, a maior parte dos recursos provém das parcerias governamentais. As parcerias com projetos e empresas possuem caráter mais pontual, auxiliando na aquisição de recursos para reformas ou projetos específicos. As três OSCs declararam utilizar-se de brechós, eventos, semáforos solidários, dentre outros, como iniciativas para captação de recursos destinados a financiar gastos não cobertos pelos convênios. Uma das associações declarou ter parceria de repasse de recursos com uma associação Alemã, a Kindernothilfe (KNH)³³. A prática de manter um grande número de indivíduos associados tem decrescido bastante no contexto associativo, mas uma das associações aqui pesquisadas ainda a conserva. A AEBAS possui 600 associados atualmente (mais de mil no contexto de criação), destes cerca de 400 contribuem mediante mensalidades descontadas em contas de luz e água, ou carnês no valor que o associado deseje contribuir. Segundo dirigente, a associação pretende continuar investindo na captação junto a associados, buscando aumentar o número de contribuintes.

Quadro 8 – Vantagens e Desvantagens dos convênios com órgãos públicos

Tipos de Vantagens	Frequência	Tipos de Desvantagens	Frequência
Viabilizam continuidade dos trabalhos da associação	3	Dificuldades para realizar prestação de contas	3
Autonomia para Contratar pessoal pago com Convênios	3	Atrasos no Repasses	3

³³ A AEBAS possui parceria há mais de 10 anos com a KNH, mas a mesma encerra-se este ano. Isto porque a KNH enviou carta declarando que está saindo do sul do Brasil, permanecendo apenas na região norte do País, e voltando-se agora principalmente para o continente Africano. Isto faz parte de um processo mais amplo já reiterado aqui anteriormente: onde as organizações internacionais que financiam as OSCs no Brasil retiram-se, entendendo que índices apontam melhoras nas condições de vida da população, e rumam a outros países mais globalmente periféricos. Maiores informações sobre a associação em: <http://br.kindernothilfe.org/Rubrik/Sobre+KNH.html>. Último acesso em: novembro de 2016.

Diálogo e presença dos gestores na condução das atividades	2	Relação de possibilidade de gastos limitadas	2
Garantia de recursos contínuos	1	Impossibilidade de remunerar setores como administrativo	2
		Falta de articulação conjunta da SME e SMAS nas demandas com conveniadas	1

Fonte: Autoria Própria através de dados coletados nas entrevistas.

Dentre as vantagens provenientes da realização das parcerias, a mais importante é a própria possibilidade de dar continuidade à atuação da associação junto ao público-alvo, tendo certa garantia de manutenção dos trabalhos. Os dirigentes declararam possuírem alguma autonomia na administração dos recursos, como liberdade de contratação dos profissionais da entidade, e outros gastos que a associação considerar prioritários, de acordo com as normativas. Também é considerada positiva a intervenção dos gestores técnicos da SME no cotidiano da associação, através de visitas e acompanhamento. As três associações declararam possuir uma relação “tranquila” com a SME, (talvez mais que com a SMAS) sem muitos conflitos e com possibilidades de diálogo.

Por outro lado, desvantagens importantes foram citadas. Dentre elas, as mais inviabilizadoras referem-se ao processo de prestação de contas dos recursos repassados pela SME. Todo o processo do convênio se inicia com o encaminhamento do Plano de Trabalho. Caso o mesmo seja aprovado (a depender da análise e demandas da SME), o convênio é assinado e o recurso (conforme número de crianças atendidas) é depositado em conta da associação. Mensalmente a mesma precisa prestar contas da destinação dos recursos, mandando relatório das atividades realizadas, listas de presença das crianças, e discriminação da destinação financeira dos recursos. Um dos dirigentes de OSC relata: “A prestação de contas pra prefeitura tem que ser perfeita. Se um valor zero ou uma vírgula fora do lugar, ela volta e o recurso atrasa. Então nem todas as ONGs tem condições de manter tudo em dia, por falta de pessoas especializadas, aí não conseguem. E sem a verba não tem como manter.”

Em parte as dificuldades com a prestação das contas perpassam determinações específicas sobre o que se pode e não se pode pagar com

os repasses, que dificultam o trabalho das associações. Dirigentes relatam ser muito limitada a lista de compras, manutenção e pessoal que pode ser paga. Por exemplo, a não possibilidade de pagar pessoal administrativo é narrada como desvantajosa por duas associações, diante das exigências e especificidades da prestação de contas. Assim, são pessoas voluntárias ou dirigentes sem experiência e conhecimentos contábeis que acabam precisando se desdobrar para conseguir manter a prestação e os repasses em dia. Associações apontam necessidade de rever a lista de possibilidades de gastos, pela mesma limitar e dificultar o dia-a-dia da associação. A falta de atuação conjunta da SME e SMAS também é apontada como um impasse. Dado que a maioria das associações conveniadas a SME o são também a SMAS, exigências e prestação de contas feitas com um formato conjunto ou aproximado, poderiam ser feitas. Considerando que o trabalho realizado pelas associações é único (não se tratando de uma trabalho de assistência e outro de caráter educativo), a falta de articulação e atuação conjunta dos responsáveis pelos convênios da SME e SMAS é apontada como entrave, pelas diferentes exigências e demandas burocráticas.

Por último, a maior desvantagem do convênio relatada, é de quando ele deixa de ser cumprido, ou seja, quando as parcelas mensais de repasse sofrem sérios atrasos. Embora seja a principal obrigação da SME junto às conveniadas, muitas são as ocorrências de atrasos. Em casos de falta de recursos na prefeitura, os convênios não são considerados prioritários, por não ser um serviço prestado de forma direta pela mesma, e os salários não serem de funcionários públicos. O atraso reflete no pagamento dos salários, na compra de materiais e alimentos, nutrindo inquietações permanentes nas associações.

Quanto ao novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e seus impactos na atuação associativa, as entidades mostraram-se bem informadas quanto aos pontos positivos e negativos para as respectivas associações. Positivamente, se referiram aos próprios convênios, que passarão a ser realizados por Parcerias, e cujos repasses serão mais regularizados para evitar atrasos. Ainda, gestores públicos mais presentes, maior leque de liberdade na questão das compras e pagamentos, do que pode ser pago, e uma já maior aproximação de órgãos como SME e SMAS. Já as preocupações quanto ao MROSC referem-se ao processo de implementação do mesmo: as associações precisarão mobilizar ampla documentação a ser entregue, e o poder

público precisa reorganizar-se para atender novos critérios,³⁴ em ano de troca de gestão municipal.

Quadro 9 – Redes – Contatos Institucionais com OSCs

Contatos Institucionais - Redes	Frequência
Instituto Comunitário Grande Florianópolis - ICOM	2
Associações de moradores	2
Associação Amigos do Hospital Universitário -AAHU	1
Ação social Arquidiocesana – ASA	1
Fundação Catarinense de Assistência Social - FUCAS	1
Centro de Educação e Evangelização Popular - CEDEP	1
Instituto Padre Vilson Gohn	1
Centro cultural escrava Anastácia	1
União Florianopolitana de Entidades Comunitárias - UFECO	1
Sociedade Espírita , Trabalho e Educação - SERTE	1
Creche Vó Inácia	1
Lar de Zulma	1
Centro Espírita em Florianópolis SEOVE	1
Fundação Espírita Cárita	1

Fonte: Autoria Própria através de dados coletados nas entrevistas.

Considerando a importância da atuação em rede no âmbito das organizações da sociedade civil, procuramos mapear com quais OSCs as associações aqui pesquisadas relacionam-se. Vale destacar a diferenciação feita, em uma das entrevistas, quanto ao que é uma parceria (com fins mais de captação de recursos) e contatos e trocas institucionais entre as OSCs. Duas das três associações declararam possuir relações com o Instituto Comunitário Grande Florianópolis, que realiza muitos eventos de caráter formativo para dirigentes das associações da sociedade civil. Ainda, a atuação junto a associações de moradores parece ter uma maior centralidade, devido a uma atuação mais local. As redes estabelecidas seguem critérios principalmente de

³⁴ Por exemplo, a maioria das associações localizam-se em áreas de assentamento irregular, como encostas e morros, sem possibilidade de adquirirem escrituras públicas. O MRSC exige, impreterivelmente, a existência deste tipo de documentação, dentre outros, como aprovação do Corpo de Bombeiros, que por sua vez exige aquisições de alto custo, que as OSCs possuem dificuldades de adquirirem.

público-alvo, ou seja, de associações que possuem objetivos institucionais aproximados, e ainda por vínculos de origem religiosa e laços historicamente mais estreitos, segundo afinidades.

Já quanto à atuação institucional junto a Conselhos, foram citados, como vimos, o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA) e Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). A participação no Fórum Municipal de Políticas Públicas foi relatada por todos os entrevistados, imputando grande importância ao mesmo e as possibilidades de articulação entre as OSCs que viabiliza. A atuação junto a associações comunitárias é considerada de grande importância por ser um espaço onde especificidades locais podem ser discutidas e levadas aos conselhos municipais. A Ação Social da Trindade, por exemplo, procura fomentar a criação e continuidade de conselhos locais e associações comunitárias, considerando a importância da localidade fazer-se representada junto ao poder público.

Segundo os relatos, essas associações possuem papel influente dentro das comunidades. Seja através de diálogos com conselhos e associações de moradores, ou procurando fomentar a atuação destes; seja mediando conflitos da comunidade com o poder público, as associações parecem ter mais acesso, conhecimento e capacidade de diálogo com o contexto local. Assim, elas teriam “uma boa leitura da comunidade”, conhecendo as demandas locais. E é por conhecê-las, que sentem a necessidade e procuram adaptar-se a elas, como podemos ver nos trechos de entrevistas abaixo:

Então resolvemos vir pra cá e trabalhamos com os dependentes químicos por 8 anos, internação, tudo. Depois abriram muitas casas pra isto, então achamos melhor trabalhar com crianças. E como aqui era uma comunidade com muitas crianças e bem carente na época, agora melhorou bastante, mas antes era bem carente. Então víamos as crianças, as crianças sempre na rua. No início com vagas para 60 crianças. Hoje até 500. Acreditamos que seria melhor trabalhar com as crianças, tratar futuros problemas na raiz. No início só contraturno, agora creche também. Então a associação surgiu inicialmente com foco na área da saúde (...) vendo as necessidades das famílias atendidas, os médicos e equipes identificam que os problemas de saúde das crianças e mães eram muito decorrentes da

situação de vida delas, que era uma situação de vulnerabilidade, que não tinham condições de moradia e alimentação adequadas, a partir disto começou a se direcionar para a área da educação.

Se as OSCs precisam se adaptar a demandas e mudanças locais, elas também precisam adaptar-se a mudanças quanto a normativas e legislações. Seja descentralizando a associação com processos de formalização das entidades, seja utilizando menos mão de obra voluntária e aumentando a quantidade de trabalhadores contratados. São mudanças que se referem a um contexto mais amplo, facilmente identificável quando da realização de estudos de caso. A realização dos convênios parece ser um dos principais ingredientes das mudanças relatadas pelos dirigentes. Necessidades de formação específica, entendimento das legislações e prestação de contas forçam um processo de profissionalização das OSCs. Em alguns casos, novas gerações ocupam espaços procurando organizar as associações de forma profissional e eficiente, seja na atuação ou na captação de recursos: “o nosso foco é a parte técnica mesmo, estamos desenvolvendo um serviço, que tem uma legislação que determina como deve ser, a gente segue como tem que ser” e ainda: “É uma necessidade, e também os técnicos acabam entrando nas instituições buscando muito isso, profissionalizar a instituição. Desde que eu entrei aqui foi em 2014, a instituição tem procurado sempre se profissionalizar (...)”.

De todo modo, consideramos inadequado generalizar todo um contexto baseando-se em casos específicos. Há um universo muito maior não pesquisado, de forma que procuramos aqui somente sinalizar algumas dimensões do campo que nos parecem mais significativas. Interessante notar que as associações, ao mesmo tempo em que defendem a importância da sua atuação junto ao público-alvo para a defesa de direitos, de assistência e educação, não a consideram sua responsabilidade. Para as OSCs entrevistadas, elas estão fazendo um trabalho que é dever do Estado, que deve ser garantido pelos órgãos governamentais. Não conseguindo o Estado atuar diretamente, a parceria com as associações é estratégica, viabilizando os atendimentos. Sinalizam ainda uma preocupação com a redução de direitos, através de exemplos empíricos de políticas importantes extintas pelo Estado, e que passam a ser oferecidas, de forma precária, pelas associações.

Diante do exposto, através da pesquisa de campo, chegamos à mesma máxima apresentada em Neto (2013), de que *a parceria com o Estado é uma via de mão dupla*. Isto porque,

de acordo com esta máxima, a parceria com o Estado representa a possibilidade de se estabelecer uma parceria estratégica que potencializa os resultados das ONGs, mas que traz simultaneamente uma série de obstáculos e impedimentos burocráticos que comprometem a autonomia destas instituições. A parceria com o Estado é vista, ao mesmo tempo, como um dos principais obstáculos e como uma alavanca para os projetos das ONGs. Nesta aparente contradição, reside uma lógica complexa e tensa de representações e valores sociais que norteiam as produções de significado sobre estas organizações (NETO, 2013, p. 05).

3.3 – Potenciais democráticos de novos espaços educativos

Encaminhamo-nos para o término deste trabalho. Resta ainda fazermos algumas considerações quanto às associações como espaços educativos. Vemos que muito se tem falado sobre associações que atendem crianças e adolescentes, mas pouco se fala sobre as atividades desenvolvidas e a qualidade do tempo em que permanecem nestas instituições. De maneira geral, quando conversamos com trabalhadores das associações e lhes perguntamos sobre os principais benefícios da atuação da mesma, a principal resposta diz respeito a *tirar as crianças da rua*. A rua (ou o tempo em que as crianças não estão na escola) é vista com preocupação, imputada pelo cenário de aumento de violências e das redes de tráfico de drogas, principalmente em se considerando os espaços a que estamos falando: geralmente morros ou regiões periféricas.

Assim, as associações, estrategicamente localizadas, procuram acolher, ocupar e qualificar o tempo do contraturno escolar, considerando um cenário em que as escolas não possuem capacidade de atender a todos os alunos em tempo integral. As associações de contraturno escolar possuem um duplo enquadramento. Ao mesmo tempo em que se reconhecem e são reconhecidas essencialmente como entidades de assistência social, de proteção social básica, exercem também atividades de educação complementar. O maior registro de reconhecimento desta dupla dinâmica é a dupla parceria com a SMAS e

SME. Embora o reconhecimento duplo, a dimensão educativa das associações parece ficar em caráter secundário nos relatos.

Mas como nos lembra uma das dirigentes das OSCs: trata-se apenas de um único trabalho, um mesmo trabalho desenvolvido. De forma inovadora, as associações procuram engendrar uma forma de atendimento com enfoque singular e que procure ao mesmo tempo conhecer e compreender seu contexto social, articulando assistência e educação. Procuram observar cada criança, seu desenvolvimento, dificuldades e talentos, os incentivando. Em alguns casos, procuram possuir boas relações com a escola, a fim de trocar informações e discutir estratégias para com os alunos³⁵. Uma aproximação com a família dá-se segundo uma preocupação duplamente de assistência e educativa: procuram fazer parcerias com os pais, buscando compreender processos vividos pelas famílias, fazendo visitas e auxiliando em casos de dificuldades familiares ou de ordem financeira. Cabe também às associações encaminharem denúncias a órgãos competentes em situação de violências ou maus-tratos. Elas ainda auxiliam as famílias a conseguirem auxílios e benefícios que lhe são de direito, mas que possuem dificuldades de conseguir por si próprios diante de processos burocráticos.

Assim, a principal característica dos processos educacionais desenvolvidos pelas associações seria sua diferenciação com as escolas e a educação formal. Aliás, isto aparece nas falas de dirigentes a priori, sempre para justificar que *não é uma escola*. Nas palavras de uma das dirigentes: “A abordagem tem que ser bem diferente da escola, porque eles já vêm cansados da escola. Nós pedimos aos professores que trabalhem de forma diferente. Até o reforço escolar tem que ser diferente.” Assim, este esforço de diferenciação pode ser interpretado como uma discordância das metodologias educacionais formais, ou ainda, em uma dimensão mais estrutural, uma necessidade de ser algo outro, em um nível identitário: de fuga de uma posição de predisposição

³⁵ Necessário salientar que em muitos casos, as relações entre escolas e associações são de caráter conflituoso. Isto se justifica pelo conflito entre os projetos escolar e da educação não formal. Existem cobranças mútuas, da escola para com a associação, ou vice-versa, que podem gerar antagonismos. Não apenas em termos de projetos, mas de metodologias que se chocam pelo grande grau de diferenciação. Assim, embora possam existir boas e cooperativas relações entre as duas instituições educativas, podem também existir conflitos.

escolar, que a condição de *contra-turno escolar* outorga, onde a diferenciação é utilizada para alcançar uma autonomia institucional.

Sempre em comparação com as escolas, a atuação das associações é descrita como mais atenta às particularidades das crianças. Se as escolas possuem superlotação das salas de aulas, possuem aulas, matérias, horários rígidos, predisposição do espaço e um currículo fechado, as associações possuem práticas educativas outras. A educação não formal está aberta a múltiplas metodologias, novos olhares e possui autonomia para tal. As turmas são significativamente menores (possibilitando um olhar mais atento às dificuldades das crianças), e em vez de aulas, oficinas. Algumas que incentivam as capacidades de escolha e tomada de decisão das crianças. A lista de possíveis oficinas é extensa, com espaço para algumas bastante diferenciadas, como grafite, oficinas de circo e culinária. Independentemente da oficina, a ênfase dá-se na ludicidade, na transversalidade das temáticas, no aprendizado através de projetos a serem desenvolvidos conjuntamente na associação, seguindo planejamentos aprovados pela SME. Trata-se de atividades que “deveria ter na escola, mas que ela não consegue. A educação integral deveria ter na escola, mas não é possível.”

Há possibilidade de contratação de oficineiros, ou mesmo contribuição de voluntários, que se apresentam às associações oferecendo-se a compartilhar seus saberes. Ainda, recrutam (quando não possuem condições de contratar) profissionais como psicopedagogos, fonoaudiólogos, e até médicos ou dentistas como voluntários. As oficinas não apenas procuram diferenciar-se das aulas, mas procuram também mobilizar um aprendizado que se solidifica não através do ensino, mas sim da vivência e experiência. Um exemplo nos foi citado em uma das entrevistas com as associações anteriormente citadas, e aqui o reproduzimos.

Nós temos professora de inglês, de manicure, culinária, todos voluntários. Mas as crianças não gostam muito de aula. Eles gostam muito de artes. Por exemplo costurar, eles gostam muito de aprender isto, ficam muito felizes. Tenho um exemplo que eu gosto de contar. Um menino era baixinho e precisava que alguém fizesse a bainha da calça da capoeira dele. Foi até a sala de artes pedir pra professora. A professora disse: eu não vou fazer, mas vou te ensinar a fazer. Aí ela deu linha e agulha e foi ensinando. Demorou meio dia pra fazer uma barra e outro meio dia a outra. Mas

quando ele terminou, a felicidade dele foi tanta, que ele dava pulinhos de alegria, mostrou pra todo mundo, porque *era ele que tinha feito*. Depois ele aprendeu a costurar na máquina e tudo, eles gostam muito.

Assim, além da experiência e aprendizado lúdico, trabalham-se os talentos e aptidões individuais. Seja através do esporte, de atividades culturais, artísticas ou outras, as crianças podem desenvolver aspectos psicomotores, assim como a concentração. No caso dos adolescentes e jovens, assistentes sociais procuram auxiliá-los no processo de saída da instituição e entrada no mercado de trabalho, firmando parcerias e conseguindo vagas de “menor aprendiz”. As associações, enquanto novos espaços de aprendizagem, possuem possibilidades e autonomia para desenvolver atividades que visem práticas emancipatórias e críticas, tanto na atuação formativa com as crianças e adolescentes; quanto na atuação junto a instâncias como conselhos gestores e Fóruns; como de uma auto-organização e planejamento mais horizontalizado. Embora diferentes contextos e objetivos, nestas diferentes frentes a consolidação do aprendizado é um elo comum a ser amplificado.

No primeiro caso, a atuação junto a crianças e adolescentes, ressalta-se a necessidade de uma relação cidadã, através de métodos menos autoritários, que incentivem criatividade e criticidade. Um exemplo empírico seria a oficina realizada na AEBAS, com crianças e adolescentes, intitulada “Mídia, Política e Cidadania”, que objetiva, segundo narrado por dirigente da associação “construir uma visão de homem e de mundo com criticidade.”

A participação em espaços como conselhos e Fóruns, por sua vez, possibilita a troca de experiências com outros educadores e dirigentes, expandindo e compartilhando boas práticas. Entendendo que a participação política não é algo intrínseco, mas sim algo que necessita de ser aprendido e internalizado (PATEMAN, 1992), a participação engajada nestas instâncias pode contribuir com a formação dos associados, além dos impactos na garantia e ampliação de direitos através de práticas de *advocacy*.

Considerando o alto grau de autonomia auto-organizativa que as associações possuem, as mesmas *podem* investir em práticas de gestão participativa e descentralizada, incentivando decisões conjuntas, através de diálogo e deliberação. Voltando a se pensar as diferenças entre educação formal e não formal, na segunda há uma maior abertura a

práticas democráticas, de uma autogestão educativa. Um exemplo desta prática é narrado em entrevista com dirigente da Associação AEBAS:

Aí a gente se diferencia da escola, porque a escola tem um currículo específico para cada ano, que não é a professora que vai definir, não é a criança que vai definir. Nós não, *elaboramos este Plano em conjunto com os beneficiários, com os educadores, com a parte institucional da AEBAS, e com a avaliação dos convênios que a gente tem.* É uma construção coletiva que advém das necessidades locais. E aí já é a primeira diferença, vem de uma demanda dos beneficiários e não de uma imposição. Claro, temos uma ordem que a gente segue: o que podemos trabalhar? E pensamos possibilidades. Por exemplo: oficinas socioeducativas, que visam construir saberes com as crianças que não são os escolares. Não é aprender a matemática sentando e fazendo contas. A gente aprende matemática com jogos, com esporte, com a música.

Entende-se assim que diante de diferentes práticas, mais focadas no aprendizado através das experiências e realização de projetos, seguem-se processos de produção de saberes, adaptação e criação de novas metodologias que, novamente, diferenciem-se das da educação escolar.

Como da necessidade de metodologias próprias, também é necessária uma formação de educadores diferenciada. Neste sentido, temos visto algumas iniciativas, falando em um âmbito local (de Florianópolis). Exemplos mais recentes seriam minicursos como *A profissionalização do Educador Social nas Organizações da Sociedade Civil*, que faz parte do Ciclo de Debates e Palestras para o Terceiro Setor, realizado pela associação FUCAS (Fundação Catarinense de Assistência Social)³⁶. Outro caso seriam as iniciativas do ICOM (Instituto Comunitário Grande Florianópolis). Os projetos em

³⁶ Informações disponibilizadas na página do Fórum Municipal de Políticas Públicas. Acesso em: https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=757604364378755&id=192333897572474&substory_index=0. Último acesso em: novembro de 2016.

desenvolvimento desta associação para capacitação das OSCs são o projeto DI – Desenvolvimento Institucional com enfoque em planejamento para melhoria na qualidade dos serviços prestados, e um período maior de realização; O LAFI - Laboratório de Fortalecimento Institucional, projeto de caráter mais pontual, utiliza-se de metodologia baseada em técnica do Ciclo de Aprendizagem Vivencial, que possibilita aos participantes vivenciar, relatar e processar conhecimento adquirido através de um aprendizado prático, vivenciado; Ainda, o Café Social, que objetiva aumentar o Capital Social das associações disponibilizando espaços de trocas de experiências e formação de redes, com enfoque em temáticas sobre gestão e inovação social³⁷.

Desta forma, as associações como novas instituições educativas possuem potencialidade e podem impactar na forma como a própria educação formal é orientada. Exemplos são práticas híbridas como escolas autônomas que iniciam como associações de contraturno, passando a figurar no rol de instituição educativa formal, sendo legitimadas através do reconhecimento da efetividade das novas práticas e metodologias empregadas. A titulação e formalização como OSCs permitem uma maior liberdade e autonomia, possuindo respaldo jurídico e regularização de parcerias com poderes públicos. Práticas educativas pautadas em educar *no* exercício da cidadania, incentivando valores como respeito, responsabilidade, colaboração e solidariedade contribuem para uma formação pautada em desenvolvimento de virtudes cívicas. E ainda, podem incentivar inovações e mudanças das práticas da educação formal, sendo uma via facilitadora de transformações estruturais do saber. Mas tudo isto depende da existência de autonomia e de práticas de gestão mais democráticas, visando mudanças a nível local.

Assim, reiteramos a necessidade de questionarmos o enquadramento, a priori, das associações que atendem crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade como simplesmente entidades assistenciais. Temos muito a ganhar se as pensarmos como também entidades educacionais, com potencialidades para a transformação social através de sua atuação cidadã e comunitária. Por outro lado, percebe-se que é necessário um auto-reconhecimento (já identificável) dessas associações pelo seu potencial formativo, para além da atuação assistencial. Identificarem-se pelas práticas educativas que oferecem, permite influencias na qualificação e na qualidade das

³⁷ Dados disponíveis na página do ICOM. Maiores informações em: <http://www.icomfloripa.org.br/>. Último acesso em: novembro de 2016.

práticas educativas desenvolvidas, reivindicando-se como *detentoras de saberes de ordem pedagógica*. Trata-se, portanto, de associações que acolhe crianças e adolescentes não simplesmente para retirá-las de uma ociosidade perigosa nas ruas no período de contraturno escolar (RODRIGUES, 2011), mas para que neste tempo desenvolvam atividades educativas diferenciadas, incentivando a criatividade, a prática de esportes, aspectos cognitivos, de diversidade cultural dentre tantos que podem ser citados. São entidades em situação privilegiada para desenvolverem virtudes cívicas e autoconfiança, priorizando empoderamento das crianças e adolescentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nestas considerações finais, iniciamos sublinhando nossa intenção de não trazer conclusões, mas sim refletir quanto ao processo de pesquisa e sintetizar as principais reflexões desenvolvidas em seu desenrolar.

No presente Trabalho de Conclusão de Licenciatura, procuramos nos debruçar sobre as parcerias entre sociedade civil e Estado, através dos convênios entre SME e OSCs de Florianópolis. Convém destacar que este estudo denota importante distanciamento de nosso trabalho desenvolvido previamente (TABORDA, 2014). Se anteriormente possuíamos como pressuposto e lentes analíticas as associações e sua atuação de caráter assistencial, aqui buscamos entender as associações enquanto espaços educativos.

Do ponto de vista da ação governamental, as parcerias podem ser estratégicas para implementar e executar políticas e atendimentos a que o Estado não consegue abraçar diretamente. A depender da perspectiva, este fenômeno pode ser encarado como positivo (legítimo e indispensável aos governos) ou como negativo (enquanto terceirização das responsabilidades pela questão social). Independentemente disto, entendemos que apenas através de pesquisas e estudos de maior envergadura, pensando as parcerias nos diferentes âmbitos e considerando um maior período histórico, que poderemos afirmar de forma mais categórica quais os impactos dessas interações entre Estado e sociedade.

Já em se pensando a sociedade civil, a fala dos dirigentes das OSC entrevistadas vai ao encontro com a máxima apresentada por Neto (2013), de que as parcerias, sob a ótica das OSC, seriam uma *via de mão dupla*, ao mesmo tempo representando a possibilidade de potencializar sua atuação e benefícios sociais, e dificultando seu desempenho pelas exigências e obstáculos burocráticos que afetam sua autonomia. Porém, como os dirigentes entrevistados destacam, tratam-se de *parcerias no plural*, dado que uma mesma associação que possui convênio com duas Secretarias da mesma prefeitura, já identifica diferenças na forma como as parcerias ocorrem com uma e outra. Nosso campo evidencia a necessidade de, além de evitar generalizações redutoras da complexidade social, adotar uma abordagem relacional, entendendo que os diversos órgãos e setores estatais diferenciam-se consideravelmente, assim como o campo associativo.

No capítulo III, procuramos mapear as associações conveniadas a SME. Ao observarmos a localização geográfica das mesmas,

observamos que se localizam majoritariamente dentro das comunidades em que há maior vulnerabilidade social, e procuram impactar nestas, contribuindo com as famílias e crianças, ao oferecerem, dentre um amplo conjunto de práticas de atenção às famílias atendidas, uma formação diferenciada e de qualidade para as crianças. Foram identificadas um total de 56 associações conveniadas a SME, no período de 2013, 2014 e 2016. Destas, grande parte mantiveram o convênio nos três anos, boa parte são associações religiosas e participam institucionalmente junto a Conselhos e Fóruns.

Um novo passo para alterar os formatos de funcionamento das parcerias, já há muito reivindicado pelas associações e agora com reconhecimento jurídico através da Lei N°13.019, é quanto a uma interação mais cooperativa e paritária, onde as OSCs não figuram apenas como executoras de políticas públicas, mas incluídas em todo o ciclo, auxiliando na definição e criação das políticas, por terem localização estratégica e acúmulo experiencial das necessidades locais mais prioritárias. Podem assim colaborar na elaboração e nas estratégias de implementação dessas políticas, além do processo de execução e mesmo de avaliação.

Assim, tocamos em ponto nodal: o reconhecimento das OSCs e seus potenciais para com mudanças societais. Em se falando sobre as associações como espaços de educação não formal, um primeiro passo diz respeito a ultrapassar a ideia de complementação ao ensino formal, onde as OSCs são reconhecidas como possuidoras de saber e metodologias próprias. Neste cenário, as associações *podem ser* espaços que contribuem para a formação das crianças e adolescentes, não apenas de forma complementar, mas como protagonistas na construção de saberes, formação *na* cidadania, baseando-se em constituir relações de caráter humanizado e emancipatório, e localizadas em espaços outros que o escolar. Como salientado por Gohn (2014, p. 43), a educação não formal seria um *processo de aprendizagem* e não “uma estrutura simbólica edificada e corporificada em um prédio ou numa instituição”.

É de suma importância destacar as limitações deste trabalho quanto à procura por desenvolver uma análise relacional e não generalizante. Embora nosso objetivo de fugirmos de uma análise normativa do papel das associações, a brevidade deste trabalho, aliada uma pesquisa empírica bastante exploratória, dificultou nossa possibilidade de realizar afirmações mais categóricas, nos obrigando a descrever cenários, com tendências crédulas, presentes em autores como Gohn (2014). Assim, procuramos apresentar as associações enquanto novos espaços de aprendizagens e *seus potenciais* em relação à

educação formal existente, dado que raríssimos autores o fazem. Reconhecemos, porém, que assim como potenciais positivos, as associações como locais de aprendizagem também podem possuir potenciais negativos perante todo o processo de lutas pela institucionalização e qualidade da educação, como oferecer uma educação precária, pouco fiscalizada ou deficitária quanto a saberes dominantes na escola. Apenas uma pesquisa mais empiricamente minuciosa e pautada em um esforço de imaginação sociológica poderia nos possibilitar entender os diferentes ângulos dos impactos da atuação destas associações.

As OSCs aqui estudadas parecem vivenciar processos em acordo com contextos mais amplos vividos pelas associações no país. Em parte resultantes de exigências dos próprios convênios, situam-se os processos de institucionalização e profissionalização das associações, além de uma ampliação das relações com setores como mercado e Estado. Outro diagnóstico diz respeito à participação institucional das mesmas, engajada junto a Conselhos Gestores, Fóruns e outras instâncias de fiscalização, negociações e tensões com o Estado.

Dentre as questões que precisam ser superadas quando falamos dos convênios, figuram os descumprimentos dos contratados assinados, principalmente por parte do Estado, quando do atraso nos repasses e na insuficiência dos mesmos. Já da perspectiva das associações, o comprometimento com a prestação de contas, e o investimento em uma maior transparência quanto à destinação dos recursos.

Esta questão da transparência e *accountability* apresenta-se como de extrema importância quando da realização das parcerias com o Estado. Considerando-se que o sucesso da atuação das associações depende da confiança depositada nas mesmas pela opinião pública, dificultada pelos casos de corrupção através e dentro das associações com parcerias com o poder público. Assim, a transparência das contas e destinação dos recursos públicos pelas OSCs precisa ser prioridade para as associações, no intuito de reverter estigmas negativos imputados às mesmas. De fato, nosso estudo empírico possibilitou entender como os termos das parcerias se dão de forma velada, onde o grau de transparência para com a população é muito baixo ou inexistente. Sintomático disto é nossa dificuldade em compreender os reais termos da parceria com a SME, a falta de informações nos veículos de comunicação tanto da SME como das OSC, dimensões estas que dificultam a compreensão das efetivas condições de execução dos convênios e da forma como os recursos públicos estão sendo gastos.

Assim, apreendemos aqui a importância das parcerias, entendendo o diferencial da atuação das associações junto às crianças, adolescentes e suas comunidades. Essas associações possuem uma atuação a nível local, procurando operar principalmente na área assistencial, educacional e de proteção de direitos. Possuem uma ampla capacidade de adaptação e compreensão das demandas locais e das estratégias e métodos para romper com as condições de vulnerabilidade social, de forma diferencial e inovadora. Considerando isto, as parcerias, se realizadas em tom cooperativo e abertas a conflitos e mudanças, podem até mesmo resultar em impactos mais amplos que uma intervenção direta do Estado. Categoricamente, podemos afirmar que as parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil possuem potenciais para *qualificar as políticas públicas*, ao aproximá-las das realidades e problemas sociais locais.

O desafio constitui-se em como atingir o equilíbrio ideal em se tratando das relações entre OSCs e Estado, tarefa nada simples e que não possui apenas uma resposta, mas que depende de uma gama complexa de relações e desenhos institucionais, que não podem constituir-se puramente como situação de confronto ou colaboração.

Por fim, defendemos que embora as parcerias com o Estado apresentem-se como essenciais a atuação das associações conveniadas, cabe a estas continuar a diferenciar-se do mesmo, posicionando-se e reconhecendo-se essencialmente como organizações da sociedade civil. Isto porque, embora grande parte dos recursos financeiros advenham do Estado, a força dessas organizações está em seu associativismo, no forte *capital humano e social de seus membros*, sendo este o principal viabilizador de sua atuação, origem e continuidade. Em outras palavras, em resposta à pergunta: caso acabem as parcerias, acabam também as associações? Poderíamos responder que não, considerando que as associações possuem institucionalidade e autonomia próprias, e o seu principal recurso advém dos atores envolvidos em seus diferentes processos.

De fato, em se tratando do meio associativo, são os laços sociais, as redes, a atuação engajada e autônoma, as características mais essenciais, não apenas à sua sobrevivência, mas a uma atuação que produza mudanças no mundo social. São as associações que nutrem práticas essencialmente associativas, em detrimento de relações mercadológicas e clientelistas, as que encontraram mais facilidade de perdurar e de impactar na construção de uma sociedade fundamentalmente mais democrática, impactando na promoção de justiça social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, R. & BULOW, M. **Movimentos sociais na teoria e na prática**: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade?. *Sociologias*, 13 (28): 52-84. (2011).
- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. **Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo**: a experiência na Era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 57, n. 2, p. 325-357, June 2014 .
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e Estado no Brasil**: da autonomia à interdependência política. *Opin. Pública*, Campinas , v. 18, n. 2, p. 383-398, Nov. 2012 .
- CAYRES, D, C. **Ativismo Institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República** : A Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014) / Domitila Costa Cayres ; orientadora, Lígia Helena Hahn Lückmann - Florianópolis, SC, 2015.
- COHEN, J. & ARATO, A. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge (MA): MIT. 1992.
- COHEN J. & ROGERS, J. **Associations and Democracy**. London: Verso. 1995.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Transferências de Recursos da União Perguntas e respostas**. Cartilha. Brasília, 2013 – 2014.
- CORTES, S. V; LIMA, L. L. **A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 87, p. 32-62, 2012.
- COSTA, S. **Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil**, *Novos Estados*, nº 38, março de 1994.
- DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra: UNICAMP/IFCH, 2002.
- DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.
- FARIAS I. R.; SILVA A. P. da; OLIVEIRA, D. de. (ORG) **Escolas democráticas e de resistência** – Rio de Janeiro: Ed. Associação Brasileira de Ensino Universitário UNIABEU, 1 ed. 2005.
- GANANÇA, A. C. **Associativismo no Brasil**: características e limites para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

GARCIA, V. A. **A educação não-formal como acontecimento**. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas . Faculdade de Educação. Campinas, SP, 2009.

GOHN, M. da G. **Educação Não Formal, Aprendizagens e Saberes em Processos Participativos**. Investigar em Educação, São Paulo, v. 1, n. , p.37-50, 2014.

GOHN, M. da G. **Educação não-formal e cultura política: impactos sobre o associativismo do terceiro setor**. São Paulo, Cortez, 1999.

GOHN, M. da G. **Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas**. Revista Ensaio – Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, Fundação Cesgranrio, v. 14, n. 50, p. 17-38, jan./mar. 2006.

GOLDBAUM, S. PEDROZO, E. JR. BARBOSA, T. A. **Prestação de contas das Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos (EPSFLs) no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse da União (SICONV) do Governo Federal, 2008 a 2014**. Anais do 40º Encontro Anual da Anpocs Seminário Temático 08: Controle, participação e efetividade democrática. Caxambu, Minas Gerais, 2016.

GURZA LAVALLE, A. G. **Sem pena nem glória: o debate sobre sociedade civil nos anos 1990**. Novos Estudos, nº 66, julho de 2003, pp. 91-109. 2003.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, Rio Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 2. (1997).

HANDBOOK on non-profit institutions in the system of national accounts. New York: United Nations, Statistics Division, 2003.

HIRST, P. **Associative Democracy**. New Forms of Economic and Social Governance. Amhertz: University of Massachusetts. 1994.

IBGE. **As Fundações Privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil – 2010**. Estudos e Pesquisas Informação econômica nº 20. Rio de Janeiro, 2012.

ICOM - Instituto Comunitário Grande Florianópolis. **Sinais Vitais 2010 – Crianças e Adolescentes em Florianópolis**. Relatório. Florianópolis, 2010.

LONARDONI, F. M. **Aluguel, informalidade e pobreza / o acesso a moradia em Florianópolis**. Florianópolis 145 f. Dissertação - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Arquitetura e Urbanismo. 2007.

LOPEZ, F.; BARONE, L.. **As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011)**. Coleção Textos para discussão, IPEIA. 2013.

- LOPEZ, F; BUENO, N. S. **Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010)** Coleção Textos para discussão, IPEIA, 2012.
- LÜCHMANN, L. H. H. **Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos.** Revista Brasileira de Ciências Sociais (Impresso), v. 29, p. 159-178, 2014.
- LÜCHMANN, L. H. H. **Associações e democracia.** Um estudo em Florianópolis. Editora da UFSC. Florianópolis, 2016.
- MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- NETO, F. L. **Relação com o estado na visão das ongs:** uma sociologia das percepções. Coleção Textos para discussão, IPEIA, 2013.
- PACHECO, J. **Pequeno dicionário de absurdos em educação.** Porto Alegre: Artmed, 2009.
- PAOLI, M. C. **“Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil”.** Em Boaventura de Souza Santos (org.), Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. de; LOTTA, G. S. **Burocratas de médio escalão:** Novos olhares sobre velhos atores da Produção de políticas públicas. In: Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Org: Pedro Luiz Costa Cavalcante e Gabriela Spanguero Lotta. — Brasília: ENAP, 2015.
- RODRIGUES, Tiago Nogueira Hyra e Chagas. **Tirando do crime e dando oportunidade:** estratégias educacionais de prevenção das violências em duas ONGs de Florianópolis, SC. 367 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Florianópolis, 2011.
- SME – Secretaria Municipal de Educação. **Orientações básicas sobre transferência e execução dos recursos, elaboração e encaminhamento das prestações de contas – Instituições Conveniadas.** Florianópolis, 2016.
- SINGER, H. **República de Crianças** – Sobre experiências escolares de resistência, São Paulo: Hucitec, 1997.
- SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In:** Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; e SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

TABORDA, L do R.. **Para além dos muros**: a atuação social da Casa dos Girassóis e do Instituto Engevix em Florianópolis. UFSC: Trabalho de Conclusão de Curso (Ciências Sociais), 2014.

TEIXEIRA, A. C. C. A atuação das Organizações Não-Governamentais: entre Estado e o Conjunto da Sociedade. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra: UNICAMP/IFCH, 2002.

TIC. **Organizações Sem Fins Lucrativos 2012** [livro eletrônico]: pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação em organizações sem fins lucrativos brasileiras. São Paulo : Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014.

TIC. **Organizações Sem Fins Lucrativos 2014** [livro eletrônico]: pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação em organizações sem fins lucrativos brasileiras. São Paulo : Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2015.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia, [1835] 1997.

VERGUEIRO, J. P; ESTRAVIZ, M. São os indivíduos. In: TIC. **Organizações Sem Fins Lucrativos 2014** [livro eletrônico] : pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação em organizações sem fins lucrativos São Paulo : Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2015.

WARREN, M. **Democracy and association**. Princeton: Princeton University, 2001.

WEBER, Max. A objetividade do conhecimento nas ciências sociais. In: COHN, Gabriel (Org.). FERNANDES, Florestan (Coord.). **Weber – Sociologia**. Coleção Grandes Cientistas Sociais, 13. São Paulo: Ática, [1904] 1999, p. 79-127.

ANEXOS

Anexo 1

Roteiro de questões – Servidores responsáveis SME – Florianópolis

- 1- A quanto tempo (anos) existe este convênio entre a SME e entidades sem fins lucrativos?
- 2- Quais os objetivos e justificativas para a existência do mesmo?
- 3- Quais as leis (nos âmbitos municipal, estadual ou federal) que embasam a existência destes convênios?
- 4- Como é feita a seleção dos projetos a serem contemplados com a parceria com a SME? Quais os pré-requisitos?
- 5- É possível ter acesso aos dados sobre os convênios realizados anteriormente? Principalmente a lista das entidades e aos montantes destinados as mesmas?
- 6- Como é feita a prestação de contas das entidades? Existe uma fiscalização por parte da SME em relação ao uso dos recursos e a forma de atuação das associações?
- 7- Em sua maioria, as associações contempladas atendem crianças e adolescentes em contraturno escolar? Este convênio está relacionado as iniciativas do programa Mais Educação que dispõem sobre as metas para a educação em tempo integral?

Anexo 2

Roteiro questões associação conveniada com a SME

- 1- Gostaria de ouvir primeiramente sobre a associação. Qual o contexto de surgimento, vínculos com a comunidade, voluntários e trabalhadores, público alvo, dentre outras informações que considere básicas e diferenciais sobre a associação.
- Conforme o entrevistado tenha ou não contemplado as perguntas seguintes, serão ou não realizadas:
- I- Área de atuação da associação.
 - II- Autoclassificação da Associação (ONG, Fundação, Movimento social, Entidade Assistencial, etc.):
 - III- Em que ano foi fundada?
 - IV- Formalização:
 - V- Religiosa?
 - VI- Como surgiu?

VII - Quais são os objetivos?

VIII Quais são as atividades desenvolvidas, a periodicidade, o local?

IX- Quantas pessoas participam da associação?

X- Quem é o público-alvo?

XI- Qual é o perfil das pessoas envolvidas?

XII- Suas lideranças têm sido renovadas? Como?

XII - Como está organizada? (presidente-vice?)

XIII - Relações com outras associações – quais e em que intensidade (rede)?

XIX- Estabelece relações com a política: governo, partidos, eleições, etc.? Especificar.

XX- Relações com empresas; campo privado?

XXI - A associação tem alguma representação institucional? Conselhos, Fóruns, etc? Quais?

XXII - Quais seriam os benefícios sociais da associação?

XXIII - Há conflitos internos à associação?

XXIX - E externos? Com quem, sobre o que?

XXX - Quem são as associações que estabelecem maiores relações com a sua?

XXXI - Quais são, na sua opinião, as mais atuantes na cidade?

2- A quanto tempo a associação possui convênio com a SME? Quais outras parcerias também foram firmadas tanto com entidades públicas como privadas?

3 – Como ocorre a parceria? Existe uma seleção? É anual? Como ocorre a prestação de contas?

4- Quais as justificativas para a realização das parcerias – ou quais os benefícios para a atuação da associação que justificam a escolha pela parceria?

5- Existem malefícios – resultados não tão positivos que decorrem da existência desta parceria para a associação?

6- Como é a relação entre a associação e a SME? Esta impõem cobranças e medidas fiscalizatórias?

Anexo 3

Quadro 10 - Relação das Associações conveniadas - educação fundamental/contraturno escolar – 2013, 2014 e 2016

2013	2014	2016
A Casa dos Girassóis	A Casa dos Girassóis	Casa dos Girassóis
Ação Social da	Ação Social da	Ação Social Coloninha

Coloninha - <i>Ação Social Missão</i>	Coloninha <i>Ação Social Missão</i>	
Ação Social Paroquial dos Ingleses ASPI -	Ação Social Paroquial dos Ingleses ASPI -	Ação Social Paroquial dos Ingleses- ASPI
Ação Social Paroquial Trindade-	Associação Casa São José - TRINDADE	Associação - Casa São José
Assistencia Social São Luiz -	Assistencia Social São Luiz -	Assistência Social São Luiz
Associação dos Amigos da Casa da Criança e do Adolescente do Morro do Mocotó	Associação dos Amigos da Casa da Criança e do Adolescente do Morro do Mocotó	Associação de Amigos da Criança e do Adolescente do Morro do Mocotó- AACAMM
Associação Beneficente, Educacional e Assistencial Gente Amiga	Associação Beneficente, Educacional e Assistencial Gente Amiga	Associação Beneficente Educacional e Assistencial Gente Amiga
Associação Catarinense para Integração do Cego- ACIC -	Associação Catarinense para Integração do Cego- ACIC	Associação Catarinense para Integração do Cego- ACIC
Associação Evangélica Beneficente de Assistencia Social - AEBAS	Associação Evangélica Beneficente de Assistencia Social – AEBAS	Associação Beneficente Evangélica de Assistência Social – AEBAS
Associação Florianópolis de Devifientese Físicos -AFLODEF-	Associação Florianópolis de Devifientese Físicos - AFLODEF	Associação Florianopolitana de De Deficientes Fisicicos - AFLODEF
<i>Associação Florianopolitana de Voluntários - AFLOV</i>		
Associação de Pais e Amigos da Criança e Adolescente- APAM Morro das Pedras -	Associação de Pais e Amigos da Criança e Adolescente-APAM Morro das Pedras -	Associação de Pais e Amigos da Criança e Adolescente Morro das Pedras-APAM
Associação de Pais e Amigos dos Exepcionais -	Associação de Pais e Amigos dos Exepcionais - APAE-	<u>Associação de Pais e Amigos dos excepcionais de Florianópolis- APAE/</u>

APAE-		<u>Associação de Pais e Amigos dos excepcionais de Florianópolis- APAE</u> ³⁸
Associação Promocional do Menor Trabalhador PROMENOR -	Associação Promocional do Menor Trabalhador PROMENOR -	Associação Promocional do Menor Trabalhador- Promenor
Associação de Surdos da Grande Florianópolis -	Associação de Surdos da Grande Florianópolis -	Associação dos Surdos da Grande Florianópolis- ASGF
Associação Vento Sul	Associação Vento Sul	
Casa da Criança Morro da Penitenciária	Casa da Criança Morro da Penitenciária	Casa da Criança Morro da Penitenciária
Centro de Apoio à Formação Integral do Ser - CEAFIS -	Centro de Apoio à Formação Integral do Ser - CEAFIS -	Centro de Apoio a Formação do Ser-CEAFIS
Centro de Educação e Evangelização Popular- CEDEP -	Centro de Educação e Evangelização Popular- CEDEP	Centro de Educação e Evangelização Popular- CEDEP
Centro de Integração Familiar	Centro de Integração Familiar	Centro de Integração Familiar-CEIFA
Centro de Valorização Humana e Social - CEVAHUMOS -	Centro de Valorização Humana e Social - CEVAHUMOS -	Centro de Valorização Humana, Moral e Social – CEVAHUMOS
Conselho Comunitário de Capoeiras	Conselho Comunitário de Capoeiras	Conselho Comunitário de Capoeiras-CC CAPOEIRAS
Conselho Comunitário da Colônia-	<u>Conselho Comunitário da Colônia / Conselho Comunitário da Colônia</u>	Conselho Comunitário da Colônia
Conselho Comunitário do Saco Grande -	Conselho Comunitário do Saco Grande -	Conselho dos Moradores do Saco Grande-COMOSG
Conselho Comunitário do	Conselho Comunitário do Pantanal-	Conselho Comunitário do Pantanal-CCPAN

³⁸ Na relação que nos foi encaminhada pela SME, alguns nomes de associações apareciam duplamente. Não sabemos se trata-se de um erro de repetição, ou se as associações em caso possuem dupla parceria, como no caso de entidades que possuem mais de uma unidade de atendimento, justificando sua repetição na lista. De todo modo, mantemos aqui as associações duplamente citadas.

Pantanal- Fundação Vidal Ramos	Fundação Vidal Ramos	Fundação Vidal Ramos
<i>Grupo de Apoio à Prevenção da AIDS - GAPA-</i>		
Grupo de Trabalho Comunitário Catarinense	Grupo de Trabalho Comunitário Catarinense	Grupo de Trabalho Comunitário Catarinense- GTCC
<i>IATEL</i>		
Lar Fabiano de Cristo	<u>Lar Fabiano de Cristo/</u> <u>Lar Fabiano de Cristo</u>	Lar Fabiano de Cristo
Obras Sociais da Comunidade Paroquial de Coqueiros-Casa Lar N.S.do Carmo	Obras Sociais da Comunidade Paroquial de Coqueiros-Casa Lar N.S.do Carmo	Obras Sociais da Comunidade Paroquial de Coqueiros- Casa Lar
Obras Sociais Dom Orione de Capoeiras	Obras Sociais Dom Orione de Capoeiras -	Obras de Assistência Social Dom Orione de Capoeiras
Seara Espírita Entrepósito da Fé	<u>Seara Espírita</u> <u>Entrepósito da Fé / Seara</u> <u>Espírita Entrepósito da</u> <u>Fé</u>	Seara Espírita Entrepósito da Fé- SEEDE
Sociedade Alfa Gente - Morro da Caixa	Sociedade Alfa Gente	
	ASMOPE - Assoc. dos Mor. da Lagoa do Peri	
	Cons. Comum. de Saco dos Limões	
	Assoc.Com.Coloninha - Casa do Povo	
	Conselho Comunitário da Costeira do Pirajubaé	
	Creche São Francisco de Assis	
	FILHOS- Filantropia Hildo Luiz de Souza	
	Irmandade do Divino Espírito Santo	
	Sociedade Divina Providência	
	SERTE	
	Associação novo	Associação novo alvorecer

	alvorecer	
		Associação Comunitária Amigo de Jesus- ACAJE
		Ação Social Missão- Casa Lar Emaús
		Associação Amigo do Hospital Universitário – AAHU
		Fundação Catarinense de Assistência Social – FUCAS
		Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Chico Mendes
		Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Costeira
		Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Itacorubi
		Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Tapera
		Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Novo Horizonte
		Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Jardim Atlântico
		Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Agronomica
		Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Monte Verde